

10.062

Botschaft über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt

vom 23. Juni 2010

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses zu einem Rahmenkredit für die globale Umwelt, mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

23. Juni 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten einen Rahmenkredit von 148,93 Millionen Franken mit einer Laufzeit von mindestens vier Jahren für die fünfte Wiederauffüllung des Globalen Umweltfonds (GEF). Als designierter Finanzierungsmechanismus der wichtigsten Umweltkonventionen spielt der GEF eine wichtige Rolle im Bereich der internationalen Umweltpolitik.

Die internationale Umweltpolitik gehört zu den aussenpolitischen Prioritäten, wie sie in der Bundesverfassung (Art. 54 BV) festgehalten sind und wie sie der Bundesrat letztmals in seinem aussenpolitischen Bericht 2009 ausgeführt hat. Danach setzt sich die Schweiz für ein starkes internationales Umweltsystem wie auch für die Verstärkung der Umwelthanliegen unter anderem im Entwicklungsbereich ein. Ein zentraler Bestandteil dieses Engagements ist neben der multilateralen Verpflichtung auf klare Ziele, beispielsweise auf die Emissionsreduktionsziele im Klimabereich die Finanzierung von Umweltprogrammen und -projekten zur Umsetzung dieser Verpflichtungen in Entwicklungs- und Transitionsländern. Der Globale Umweltfonds (GEF) als designierter Finanzierungsmechanismus der wichtigsten Umweltkonventionen spielt dabei eine besondere Rolle.

Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen Rahmenkredit von 148,93 Millionen Franken mit einer Laufzeit von mindestens vier Jahren für die Finanzierung von Aktivitäten im Bereich der internationalen Umweltpolitik. Dieser Rahmenkredit gewährleistet die kontinuierliche Weiterführung des Engagements der Schweiz, wie sie es 1991 mit 145 Millionen Franken aus dem Jubiläumskredit für das 700-jährige Bestehen der Schweizerischen Eidgenossenschaft (total 700 Millionen Franken) begonnen und mit Rahmenkrediten von 88,5 Millionen Franken 1998, von 125 Millionen Franken 2003 und 109,77 Millionen Franken 2007 weitergeführt hat. Die Botschaft begründet, weshalb und wie dieses Engagement in den nächsten Jahren fortgesetzt werden soll. Die beantragten Mittel ergänzen die Mittel der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.

Der beantragte Rahmenkredit soll es der Schweiz ermöglichen, sich an den Wiederauffüllungen des GEF und des multilateralen Ozonfonds sowie an spezifischen Fonds im Rahmen der Klimakonvention zu beteiligen. Die neuerliche Kapitalisierung dieser Umweltfonds findet vor dem Hintergrund einer sich weiterhin verschlechternden globalen Umweltsituation statt. Es ist unbestritten, dass Menschen und ihre natürlichen Lebensgrundlagen durch den Klimawandel, den Verlust der Biodiversität oder durch den unsachgemässen Umgang mit Chemikalien betroffen sind. Unbestritten ist auch, dass zur Bekämpfung der negativen Auswirkungen der Umweltbelastungen, insbesondere in den Entwicklungs- und Transitionsländern, ein erhöhter Bedarf an finanzieller Unterstützung in Form von Beiträgen an entsprechende Fonds und Programme zur Finanzierung der jeweiligen Massnahmen herrscht.. So ist die internationale Gebergemeinschaft an der Klimakonferenz in Kopenhagen mit dem «Copenhagen Accord» weitreichende Verpflichtungen eingegangen, um die Eindämmung des Klimawandels sowie die Anpassung an dessen Folgeerscheinungen in Entwicklungs- und Transitionsländern zu finanzieren.

Unmittelbar bevor stehen ausserdem Finanzbeschlüsse zur Erhaltung der Biodiversität an der Vertragsstaatenkonferenz in Nagoya sowie zum Umgang mit Chemikalien, die Mensch und Natur gefährden. Die internationale Umweltpolitik trägt insofern auch dazu bei, soziale und ökonomische Probleme, gewalttätige Auseinandersetzungen um die Nutzung natürlicher Ressourcen sowie Flüchtlingsprobleme zu vermindern.

Die Erhöhung des Rahmenkredits gegenüber jenem von 2007 rechtfertigt sich des Weiteren dadurch, dass die internationale Gebergemeinschaft eine Aufstockung der Mittel für den Globalen Umweltfonds und die spezifischen Klimafonds beschlossen hat. Die Schweiz trägt dieses Engagement mit. GEF, Ozonfonds sowie die speziellen Klimafonds bieten der Schweiz aufgrund ihrer langjährigen aktiven Beteiligung sowie dank der transparenten und partizipativen Entscheidungsstrukturen dieser Gremien ein hohes Mass an Einflussmöglichkeiten bei strategischen und operativen Entscheiden. Das Ausmass der Erhöhung des Schweizer Beitrags orientiert sich an jenem vergleichbarer europäischer Länder.

Ferner hat die Schweiz sowohl als Sitzstaat als auch in Bezug auf ihre Stellung in anderen Institutionen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds ein Interesse, durch eine aktive und konstruktive internationale Umweltpolitik ein glaubwürdiger Partner zu sein. Sie will ihren Einfluss in internationalen Entscheidungsverfahren und Gremien aufrechterhalten.

Der GEF stellt heute das wichtigste globale Finanzierungsinstrument für die Umsetzung der Konventionen und Protokolle im Umweltbereich dar. Seit seiner Schaffung 1991 hat der GEF mit Eigenmitteln von 8,7 Milliarden US-Dollar über 2389 Projekte in 140 Entwicklungs- und Transitionsländern und in sechs Schwerpunktbe-reichen finanziert: Klima, Biodiversität, internationale Gewässer, Landdegradation, persistente organische Schadstoffe und – beschränkt auf Transitionsländer – Schutz der Ozonschicht. Mit diesen Investitionen wurden zusätzlich über 39 Milliarden US-Dollar an Kofinanzierungen aus verschiedenen Quellen mobilisiert. Das Ziel des GEF ist es, über die Demonstration von innovativen und effizienten Projekten eine katalytische Wirkung zur Mobilisierung von Investitionen und zur Beeinflussung von Rahmenbedingungen zugunsten der globalen Umwelt zu erzeugen.

Das Montrealer Protokoll über ozonschichtabbauende Substanzen vom September 1987 legt den Zeitplan für den Verzicht auf Substanzen fest, die die stratosphärische Ozonschicht zerstören, welche Schutz vor UV-Strahlung bietet und für das Leben auf der Erde unverzichtbar ist. Dieses Protokoll ist sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungsländer verbindlich. Der multilaterale Fonds für die Durchführung des Montrealer Protokolls (Ozonfonds) muss weiterhin mit ausreichenden Mitteln versehen werden, damit die Entwicklungsländer beim vollständigen und endgültigen Verzicht auf diese Stoffe unterstützt werden können. Bis Ende Juli 2009 hat der multilaterale Ozonfonds fast 2,3 Milliarden US-Dollar für die Realisierung von 6000 Projekten in 148 Entwicklungsländern ausgeschüttet. Ziel dieser Projekte war die Verringerung der Produktion von ozonschichtabbauenden Substanzen sowie die Reduktion ihres Einsatzes in Bereichen wie Kälte- und Klimaanlage, Schaumstoffe oder Feuerlösch- und Lösungsmittel.

Der Bundesrat ist aufgrund der in der Botschaft im Detail besprochenen Wirkung von GEF, Ozonfonds und Klimafonds der Überzeugung, dass diese Finanzierungsmechanismen neu kapitalisiert werden müssen. Diese Fonds unterstützen Zielsetzungen, wie sie der Bundesrat in den folgenden Berichten dargelegt hat: Bericht vom 7. März 1994 über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er-Jahren (Leitbild Nord-Süd; BBl 1994 II 1214), Bericht vom 15. November 2000 zur Aussenpolitik 2000 sowie zur Interessenwahrung durch verstärkte Präsenz (BBl 2001 261), «Millenniumentwicklungsziele – Zwischenbericht der Schweiz 2005» vom 25. Mai 2005 (Schweizerischer Bundesrat 2005),¹ Bericht vom 21. Mai 2008 über das Verhältnis der Schweiz zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz (BBl 2008 6067), Berichte zur Aussenpolitik der Schweiz von 2007 und 2009 (BBl 2007 5531 und BBl 2009 6291) und Bericht vom 1. Oktober 1990 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (BBl 1990 III 847).²

¹ Der neuste Bericht wird im Juli 2010 vorliegen.

² Der neuste Bericht wird im Juli 2010 vorliegen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	4780
1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen	4785
1.1 Ausgangslage	4785
1.2 Umwelttrends	4786
1.3 Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transitionsländern	4789
1.4 Umweltabkommen und Bereiche mit Unterstützung des GEF und des multilateralen Ozonfonds	4791
1.4.1 Die Klimakonvention und das Kyoto-Protokoll	4792
1.4.2 Die Konvention über die biologische Vielfalt und das Protokoll von Cartagena	4792
1.4.3 Die Wiener Konvention und das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht	4793
1.4.4 Die POPs-Konvention	4794
1.4.5 Die Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung	4795
1.4.6 Internationale Gewässer	4796
1.4.7 Einfluss auf weitere internationale Umweltabkommen	4797
1.4.8 Ausblick	4797
1.5 Einbettung des Rahmenkredits in die schweizerische Aussenpolitik	4798
1.5.1 Das internationale Umweltregime	4798
1.5.2 Einsatz der Schweiz für die Stärkung des globalen Umweltsystems und der Umweltinstitutionen	4799
1.5.3 GEF als zentraler Finanzierungsmechanismus für die Umsetzung multilateraler Umweltabkommen	4800
1.5.4 Der multilaterale Fonds zur Durchführung des Montrealer Protokolls (Ozonfonds): erster Finanzierungsmechanismus zur Umsetzung multilateraler Umweltübereinkommen in Entwicklungsländern	4801
1.5.5 Kohärenz zwischen der schweizerischen Umwelt, Klima und -Entwicklungspolitik	4801
1.6 Charakteristika von GEF und Ozonfonds	4802
1.6.1 Struktur und Funktionsweise des GEF	4803
1.6.2 Struktur und Funktionsweise des Ozonfonds	4804
1.7 Wirkung der Projekte und Programme von GEF und Ozonfonds	4804
1.7.1 GEF	4804
1.7.2 Ozonfonds	4807
1.8 Klimafonds	4808
1.9 Klimafinanzierung	4810
2 Inhalt des Finanzbeschlusses	4811
2.1 Betrag und Verwendung des Rahmenkredits	4811
2.2 Der Beitrag der Schweiz an den GEF	4812
2.2.1 Ressourcenbedarf für GEF-5	4812
2.2.2 Das GEF-5-Verhandlungsergebnis – Beitrag der Schweiz	4813
2.2.3 Modus der Auszahlungen für GEF-5	4814

2.3 Der neue Beitrag der Schweiz an den Ozonfonds	4815
2.4 Umfang der Verpflichtung im Klimabereich (Klimafonds)	4816
2.5 Verhältnis der Beiträge an den GEF und an die Klimafonds zur Anschubfinanzierung im Klimabereich	4817
2.6 Durchführungskredit	4818
3 Auswirkungen	4820
3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	4820
3.2 Ausgabenbremse	4822
3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	4822
3.4 Zuständigkeiten	4822
4 Legislaturplanung	4823
5 Rechtliche Aspekte	4823
5.1 Gesetzliche Grundlagen	4823
5.2 Rechtsform des Erlasses	4823
Anhänge:	
1 Beispiele von GEF-Projekten und ihrer Wirkung	4824
2 Tabellen 1–10	4825
3 Literatur- und Quellenverzeichnis	4833
Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für die Globale Umwelt (Entwurf)	4835

Botschaft

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Ausgangslage

Anlässlich des Erdgipfels, der historischen UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992, hielt die internationale Gemeinschaft auf höchster politischer Ebene fest, dass globale Umweltprobleme die Lebensgrundlagen der Menschheit bedrohen und dass die Lösung dieser Probleme nur durch internationale Zusammenarbeit wirksam angegangen werden kann. In Rio de Janeiro wurden 1992 auch zentrale globale Umweltabkommen unterzeichnet: die Konvention über Klimaänderungen, die Konvention über biologische Vielfalt sowie die Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung. Bereits ein Jahr zuvor, nämlich 1991, war der Globale Umweltfonds GEF (auch Globale Umweltfazilität) ins Leben gerufen worden, um Massnahmen der Entwicklungsländer zugunsten der globalen Umwelt zu unterstützen. Noch ein Jahr früher, also 1990, war der multilaterale Ozonfonds für den Schutz der Ozonschicht etabliert worden. Seit den frühen 1990er Jahren kann die internationale Gemeinschaft somit bei der Etablierung von Prozessen und Institutionen zur Bekämpfung der globalen Umwelterstörung wichtige Erfolge aufweisen. Diese schliessen an frühere Erfolge mit Umweltabkommen wie das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht von 1987 an.

Diese Aktivitäten dürfen aber nicht davon ablenken, dass sich der Zustand unserer globalen Umwelt fortschreitend verschlechtert. Das Millenium Ecosystem Assessment von 2005 und der Global Environment Outlook von 2007, die grössten international je durchgeführten Evaluationen des Zustandes der globalen Umwelt und der Auswirkungen ihrer Veränderung auf die Menschen, dokumentieren, wie die Menschheit die Umwelt in nur gerade 50 Jahren markant verändert hat, so auch im Klimabereich. Der menschliche Druck auf die Umwelt wird in den nächsten Jahrzehnten weiter zunehmen, falls von den Staaten, der Privatwirtschaft sowie internationalen Institutionen nicht Massnahmen beschlossen werden, welche das Überleben zukünftiger Generationen sichern. Besonders dramatisch ist die Zunahme von Naturkatastrophen durch die beschleunigte Erderwärmung sowie die Verknappung der Frischwasservorräte (Global Environment Outlook 2007).

Die internationale Gemeinschaft hat sich wiederholt für die weitere Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz ausgesprochen, so namentlich am Weltgipfel über Nachhaltige Entwicklung von 2002 und dem UNO-Weltgipfel der Staats- und Regierungschefs von 2005. Das UNEP initiierte 2009 einen Prozess zur Erarbeitung konkreter Massnahmen zur Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz. Dieser Prozess soll einen wichtigen Beitrag an den 20 Jahre nach dem Rio Gipfel von 1992 geplanten UNO-Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung leisten, welcher 2012 in Brasilien stattfinden wird.

Die internationale Gemeinschaft ist dringend gefordert, ihre Anstrengungen zum Schutz der globalen Umwelt fortzusetzen, die Kohärenz des internationalen Umweltregimes zu wahren bzw. zu erhöhen und bestehende Abkommen wirksam umzusetzen und weiterzuentwickeln.

In den vergangenen Jahren standen insbesondere die Klimaänderungen im Brennpunkt der Aufmerksamkeit. Mit Ausnahme der Jahre 1996 und 2000 wurden im Laufe der letzten zehn Jahre weltweit die wärmsten Jahre gemessen. Innerhalb des vergangenen Jahrhunderts hat sich die durchschnittliche Temperatur an der Erdoberfläche um 0,6 °C erhöht, wobei seit 1976 ein markanter Temperaturanstieg zu verzeichnen ist (WMO, 2006). Zurückzuführen ist diese Erwärmung auf die zunehmende Konzentration von Treibhausgasen (THG) in der Erdatmosphäre, welche durch den Anstieg der menschenverursachten Emissionen – namentlich durch die Nutzung fossiler Brennstoffe wie Kohle, Erdöl und Erdgas – sowie durch die Entwaldung hervorgerufen wird.

Den neuesten Forschungsergebnissen zufolge dürfte sich die Temperatur der Erdatmosphäre bis 2100 im Mittel um 1,4 bis 5,8 °C erhöhen (IPCC, 2007).

Unter Wissenschaftlern besteht ein breiter Konsens darüber, dass die Erderwärmung zu Klimaveränderungen mit schwerwiegenden Folgen führen wird, wovon sich einige auf dramatische Weise auf die Ökosysteme und mithin auf den Lebensraum von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie auf menschliche Tätigkeiten auswirken werden. Seit einigen Jahren treten ausserordentliche meteorologische Phänomene häufiger auf. Längerfristig stellen nicht nur die in unseren Regionen bekannten Veränderungen eine Gefahr dar (namentlich das Auftauen des Permafrostes), sondern auch die fortschreitende Wüstenbildung und der Anstieg des Meeresspiegels, der die Zukunft der Küstenregionen ernsthaft in Frage stellt. Ausserdem dürften der Schweregrad von Extremereignissen wie Dürren und Überschwemmungen und parallel dazu ihr zerstörerisches Potenzial weiter zunehmen. Prognosen zufolge sind die ärmsten Entwicklungsländer am stärksten von den Auswirkungen der Klimaänderungen betroffen, da sie häufig nicht über die Mittel verfügen, um sich davor zu schützen.

Die Wissenschaft ist sich einig, dass die menschlichen Tätigkeiten zu einer erhöhten Degradation von Ökosystemen geführt haben, die mit einer dramatischen Zunahme des Artensterbens und des Verschwindens natürlicher Lebensräume verbunden ist. Die neusten globalen Berichte wie das Millennium Ecosystem Assessment (MEA, 2005) und der Global Environmental Outlook Report (GEO-4, UNEP, 2007) dokumentieren, dass sich in den vergangenen 50 Jahren die Zusammensetzung wesentlicher Komponenten der Biodiversität mehr verändert hat als jemals zuvor in der Geschichte der menschlichen Zivilisationen. Die beiden Berichte weisen unter anderem Folgendes nach:

- Zwischen 1950 und 1980 wurde mehr Land einem landwirtschaftlichen Nutzen zugeführt als zwischen 1700 und 1850. Im Jahr 2005 wurden 25 % der Landoberfläche wirtschaftlich genutzt (MEA 2005).
- Zwischen 1990 und 2005 wurde die globale Waldfläche um 0,2 % jährlich reduziert, und weitere Waldflächen wurden von Primär- in Sekundärwald umgewandelt (GEO-4).
- Ungefähr 35 % der Mangrovenwälder wurden in den letzten 20 Jahren zerstört. Auch 20 % der Korallenriffe sind zerstört, weitere 20 % sind schwer geschädigt (MEA 2005).
- Die menschlichen Tätigkeiten haben während der letzten Jahrhunderte zu einer Artenverlustrate geführt, welche tausendmal höher ist als die natürliche

Rate. Unter den gut untersuchten taxonomischen Gruppen der Vögel, Säugetiere und Nadelhölzer sind 12 % beziehungsweise 23 % und 25 % von der Ausrottung bedroht. 32 % der Amphibien sind ebenfalls gefährdet (MEA 2005).

- Die genetische Vielfalt innerhalb der einzelnen Arten hat sich ebenfalls drastisch reduziert. Seit 1960 hat die «grüne Revolution» mit der Intensivierung der Landwirtschaft und der Selektion genetischer Charakteristiken zu einer bedeutenden Reduktion der genetischen Vielfalt der Haustiere und der kultivierten Pflanzenarten geführt. Dieser Verlust an genetischer Vielfalt bedroht das Anpassungsvermögen der Arten. Er reduziert zudem das globale Potenzial der genetischen Ressourcen im Hinblick auf den Erhalt neuer Charakteristiken für Landwirtschaft und Ernährung; damit kann dieser Verlust auch die Versorgungssicherheit im Nahrungsbereich einschränken. Zu beachten ist, dass heute auch die Wirkstoffe zahlreicher Arzneimittel natürlichen Ursprungs sind (MEA 2005).
- Heute sind 12 % der globalen Landoberfläche, aber weniger als 1 % der ozeanischen Ökosysteme auf irgendeine Weise unter Schutz gestellt.

Die Produktivität ganzer Ökosysteme ist durch den Verlust einzelner Komponenten gefährdet. Auch Meere und Ozeane stehen unter Druck, unter anderem durch Überfischung und Schadstoffeinlass in Küstengewässern.

Die biologische Vielfalt ist auf der Welt sehr ungleichmässig verteilt. Die grösste Vielfalt existiert in tropischen Ländern, in gemässigten Zonen ist sie entsprechend geringer. In vielen Industrienationen ist der Anteil an ursprünglichen Primärwäldern drastisch zurückgegangen. In Europa zum Beispiel machen diese nur noch 2 % der Wälder aus. Der grösste Teil der biologischen Vielfalt dieser Erde befindet sich in den noch verbleibenden Urwäldern einiger Entwicklungsländer. In vielen dieser Länder wie die Philippinen, Costa Rica und Elfenbeinküste bleiben heute jedoch nur noch Fragmente der früheren Bestände übrig.

Die Biodiversitätskonvention hatte sich 2002 zum Ziel gesetzt, bis 2010 den Biodiversitätsverlust auf globaler, regionaler und nationaler Ebene als Beitrag zur Armutsbekämpfung und zum Wohle allen Lebens auf der Erde signifikant zu reduzieren. Noch vor Erscheinen des Schlussberichtes der Konvention steht jedoch fest, dass dieses Ziel nicht erreicht werden konnte.

Der Grund für die fortschreitende und zunehmende Entwaldung insbesondere von Tropenwäldern ist die Veränderung der Bodennutzung zugunsten der Landwirtschaft sowie das Fehlen von Alternativen für Holz als Energielieferant. Für die Erhaltung der Biodiversität, aber auch aller anderen ökosystemischen Leistungen der Wälder (Bindung von Kohlenstoff, sauberes Wasser, Bodenfestigung usw.) ist eine nachhaltige Nutzung der Wälder unverzichtbar. In der Tat spielen die Wälder bei der Anpassung an die Klimaänderungen und bei der Abschwächung ihrer Folgen eine bedeutende Rolle. Dadurch, dass sie Kohlenstoff binden, kann diesen Veränderungen besser begegnet werden; knapp 20 Prozent der gesamten Treibhausgasemissionen sind jedoch allein auf die Entwaldung zurückzuführen.

Der Abbau der stratosphärischen Ozonschicht und die damit einhergehende Zunahme ultravioletter Strahlung tragen zu einem vermehrten Auftreten von Hautkrebs und Katarakten bei. Sie führen weiter zu einer Abnahme der Produktion der Biomasse in den Meeren und zum beschleunigten Abbau synthetischer Materialien.

Entdeckt in der Mitte der 1970er-Jahre, erscheint die Situation heute – als Folge der Implementierung des Montrealer Protokolls – stabilisiert. Allerdings zeigen die wissenschaftlichen Modelle, dass eine Rückkehr zur Situation vor 1980 frühestens um 2065 erfolgen wird, vorausgesetzt, das Montrealer Protokoll wird vollumfänglich umgesetzt und es treten keine neuen negativen Umwelteinflüsse auf.

Aber auch andere Umweltprobleme werden sich verschärfen. Bis 2010 wird die Hälfte der Weltbevölkerung in einer Region leben, die entweder wegen Wassermangel oder aber aufgrund eines Wasserüberschusses unter hydrischem Stress steht. Die Gründe für die Wasserkrise sind in der schlechten Bewirtschaftung des hydrologischen Kreislaufs und in der Zerstörung der Ökosysteme zu suchen. Damit die Wasserversorgung für die ganze Weltbevölkerung gewährleistet werden kann, muss der gesamte Wasserkreislauf mit all seinen Facetten berücksichtigt werden. Wälder, Böden und Feuchtgebiete fangen das Niederschlagswasser auf, filtern und speichern es und geben es anschliessend haushälterisch an tiefer gelegene Gebiete ab. Daher sind der Schutz und die nachhaltige Nutzung der Ökosysteme in höheren Lagen unverzichtbar (ökosystemarer Ansatz). In Zukunft wird es unter anderem immer schwieriger werden, die unaufhaltsam wachsende Weltbevölkerung ausreichend mit Trinkwasser zu versorgen.

Ein wachsendes Problem ist auch die Abnahme der Bodenfruchtbarkeit durch die Verschlechterung der Bodenqualität. Diese beeinträchtigt die Nahrungsmittelproduktion nicht nur in den ärmsten Ländern und in ariden Zonen, dort aber oft mit den schlimmsten Folgen für die Bevölkerung.

Die Produktion, der Einsatz und die Verarbeitung von Chemikalien in Entwicklungsländern nehmen stetig zu. Einen nachhaltigen Umgang mit diesen für die Umwelt und Menschen gefährlichen Substanzen kann nur in wenigen Ländern gewährleistet werden. Diese rasche Zunahme der Verwendung von Chemikalien kann somit zur Anhäufung und unsachgemässen Lagerung von giftigen Abfällen führen. Zudem reichern sich persistente giftige Stoffe weltweit in der Umwelt und der Nahrungskette an und stellen für Menschen und viele Tierarten eine wachsende Gefahr dar. Des weiteren stellen der weltweit zunehmende Gebrauch elektronischer Produkte und insbesondere deren Entsorgung sowie der grenzüberschreitende Verkehr von solchen Abfällen eine immer grössere globale Herausforderung für Mensch und Umwelt dar.

Diese anhaltenden negativen Umwelttrends sind vor dem Hintergrund einer weiterhin rasch wachsenden Weltbevölkerung und eines nach wie vor grossen Entwicklungsbedarfs zu sehen. Die Weltbevölkerung ist in den letzten Jahren jährlich um 76 Millionen Menschen auf neu 6,8 Milliarden Menschen (Januar 2010) angewachsen. Prognosen der UNO für 2050 reichen von 7,6 bis zu 10,6 Milliarden; bei einer mittleren Wachstumsrate geht die UNO von 9 Milliarden Menschen aus. Dieses Wachstum findet praktisch ausschliesslich in den Entwicklungsländern statt. Es wird den Druck auf die natürlichen Ressourcen weiter verstärken.

1.3

Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transitionsländern

Der enge Zusammenhang zwischen Klima- und Umweltpolitik sowie Entwicklungspolitik ist heute allgemein anerkannt. Von vielen der hier erwähnten Umweltprobleme ist die arme Bevölkerung in Entwicklungsländern besonders stark betroffen, nicht zuletzt wegen deren hochgradigen Abhängigkeit von natürlichen Ressourcen. Zunehmend gravierende Auswirkungen haben dort vor allem Luft- und Wasserverschmutzung, die zu zahlreichen Krankheiten führen, welche sich immer mehr ausbreiten. Eine Verschlechterung des Umweltzustandes und die Zunahme an Umweltkatastrophen haben für die Bevölkerung in diesen Ländern auch schlimme wirtschaftliche Folgen, die unter anderem zu verstärkter Migration führen. Gemäss dem IKRK waren 1998 zum ersten Mal mehr Flüchtlinge vor Umweltkatastrophen zu verzeichnen als Kriegsflüchtlinge (IKRK, 1999). Allein im Jahr 2009 haben Naturkatastrophen 36 Millionen Menschen zur Flucht gezwungen, wovon 20 Millionen auf den Klimawandel zurückzuführen sind. Das heisst, dass Naturkatastrophen im vergangenen Jahrzehnt über 2 Milliarden Menschen betroffen haben, fünfmal mehr als durch bewaffnete Konflikte. Gleichzeitig bedeutet dies eine Verdreifachung gegenüber der vorhergehenden Periode. Die Schadensanfälligkeit der Betroffenen hat zugenommen (IRIN, 2005; UNHCR, 2006). Konflikte wegen des Zugangs zu intakten natürlichen Ressourcen sind ebenfalls deutlich im Anstieg begriffen und stellen ein zunehmendes Sicherheitsrisiko dar. Eine Studie der Universität von Kalifornien in Berkeley vom November 2009 schätzt, dass der Klimawandel das Risiko von Bürgerkriegen in Afrika im Jahr 2030 im Vergleich zu 1990 um 50 Prozent erhöhen wird.

Heute werden deshalb Umweltprobleme in vielen Entwicklungsländern verstärkt wahrgenommen. Im Vordergrund stehen dabei die Probleme mit dem unmittelbarsten Einfluss auf die Gesundheit und Lebensqualität der Bevölkerung, beispielsweise die Luft- und Gewässerverschmutzung, die mangelhafte Trinkwasserversorgung, die Entsorgung von Abfällen und Abwässern oder die Erosion und Versalzung landwirtschaftlich genutzter Böden. Im Gegensatz dazu wird der Klimawandel oder das Verschwinden von Tier- und Pflanzenarten ohne sichtbaren wirtschaftlichen Nutzen trotz ihrer grossen globalen Umweltrelevanz von vielen Menschen in Entwicklungs- und Transitionsländern noch weniger als reale Bedrohung wahrgenommen. Die Abhängigkeit von externer Finanzierung ist in diesen Bereichen hoch, vor allem in den ärmsten Ländern. Hingegen sind in den letzten Jahren, bedingt durch die zunehmende Häufigkeit von Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, abschmelzende Gletscher und ansteigende Meeresspiegel, der Klimawandel und seine schädlichen Auswirkungen stark ins Bewusstsein gerade der ärmsten Länder und Inselstaaten getreten.

Einige wenige Entwicklungsländer profitieren zunehmend von direkten Privatinvestitionen aus den Industriestaaten und weisen ein relativ starkes wirtschaftliches Wachstum auf. Die grosse Mehrheit der Entwicklungsländer kommt jedoch kaum in den Genuss dieser Finanzflüsse. Die Entwicklungsbedürfnisse werden in diesen Ländern noch auf Jahrzehnte hinaus sehr gross sein. Entsprechend gross ist auch die Herausforderung, diese Bedürfnisse möglichst ohne weitere Umweltzerstörung abzudecken und die Entwicklungsländer in ihrem Bemühen zu unterstützen, den Umwelthanliegen Gehör zu verschaffen und der schonenden Nutzung der natürlichen Ressourcen wirksam nachzuleben.

Dasselbe gilt für die Transitionsländer, in denen massive Umweltzerstörung und -gefährdung in vielen Fällen zum Erbe des sozialistischen Systems gehören. Aus diesen Gründen besteht in Transitionsländern ein gewaltiger Handlungsbedarf. Die Schweiz spielt in dieser Hinsicht eine besondere Rolle durch die Partnerschaft mit einer Anzahl dieser Länder in den Stimmrechtsgruppen der Schweiz in der Weltbank und im IWF, die durch einen Beschluss des Bundesrates vom 20. Oktober 1999 auch auf die Stimmrechtsgruppe der Schweiz im GEF ausgedehnt wurde. Dieser Stimmrechtsgruppe gehören heute Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan an.

Bereits gibt es starke Synergien zwischen den genannten Foren, da internationale Finanzinstitutionen wie die Weltbank, aber auch das Entwicklungsprogramm der UNO in den letzten Jahren bei der Vergabe von Krediten und anderen Finanzierungen die enge Verknüpfung von Umwelt und Entwicklung und speziell von Umwelt und Armut verstärkt berücksichtigt haben und dies auch weiterhin zu tun gedenken³. Eine weitere Synergie besteht darin, dass es sich bei den von der Weltbank durchgeführten GEF-Projekten in der Regel um reguläre Weltbankprojekte mit einer Zusatzfinanzierung des GEF handelt, mit welchen ein globaler Umweltnutzen finanziert wird.

Umgekehrt bestehen im Rahmen von globalen Umweltprojekten des GEF beträchtliche Möglichkeiten für eine Verbesserung der Einkommen und Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung sowie für einen Ausbau ihrer politischen Mitspracherechte. Projekte zum Schutz der Artenvielfalt bieten oft wirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten für die lokale Bevölkerung, die sich aus der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen ergeben. Projekte zur Elektrifizierung ländlicher Gegenden mittels erneuerbarer Energie resultieren ebenfalls in konkreten Verbesserungen der Lebensqualität der betroffenen Bevölkerung; sie führen zudem zu einer Abnahme der Emissionen von Treibhausgasen. Andere Projekte im Klimabereich, die vordergründig der Reduktion von Treibhausgasemissionen dienen, tragen gleichzeitig zur Verminderung der Luftverschmutzung in Städten bei und haben damit gesundheitliche Vorteile gerade für die ärmsten Bevölkerungsschichten, die oft in den Gegenden mit der stärksten Luftverschmutzung leben. Die globalen Umweltprojekte des GEF verfolgen damit Zielsetzungen globaler Art, welche auch auf lokaler Ebene zum Nutzen von Bevölkerung und Umwelt sind. In gleichem Masse haben es die vom multilateralen Ozonfonds finanzierten Projekte zur Implementierung des Montrealer Protokolls erlaubt, in gegen 140 Entwicklungsländern bei Einrichtungen von Industrie und Gewerbe, beim Ausbildungsniveau sowie auf institutioneller Ebene gewichtige Verbesserungen zu erreichen.

Der erste Finanzierungsmechanismus zur Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Durchführung von Massnahmen zugunsten der globalen Umwelt war der 1990 errichtete multilaterale Ozonfonds. Die Einrichtung der GEF-Pilotphase folgte 1991. Die Schaffung der beiden Fonds basiert auf der Anerkennung des Prinzips einer gemeinsamen, aber unterschiedlich ausgeprägten Verantwortung von Industrie- und Entwicklungsländern, das in den Konventionen über Klimaschutz und biologische Vielfalt sowie im Montrealer Protokoll verankert ist. Vier Überlegungen stehen hinter diesem Grundsatz:

³ In den vergangenen Jahren hat die Weltbank mit der Schaffung von spezialisierten Fonds, den Klimainvestitionsfonds CIF, welche eine klimaneutrale Entwicklung finanzieren sollen, dieser Entwicklung Rechnung getragen.

1. Neben möglichen direkten Konsequenzen für die Lebensumstände der Menschen in Industriestaaten hat eine weltweite Verschlechterung der Lebensgrundlagen in Entwicklungsländern weitreichende wirtschafts- und sicherheitspolitische Implikationen für alle Staaten. Sich verschlechternde Umweltverhältnisse in Entwicklungsländern erhöhen gleichzeitig den Migrationsdruck auf Industriestaaten.
2. Die heute manifesten globalen Umweltprobleme gehen historisch weitgehend auf die Industrienationen zurück.
3. Entwicklungsländer verfügen im Vergleich zu den Industriestaaten über viel geringere finanzielle Ressourcen und sind oft nicht einmal in der Lage, dringende nationale Entwicklungsziele umzusetzen.
4. Die Auswirkungen der globalen Umweltzerstörung treffen die Entwicklungsländer rascher und direkter als die Industriestaaten, auch weil die Entwicklungsländer weniger Mittel für Anpassungen an veränderte Umweltbedingungen zur Verfügung haben.

Es wird heute allgemein anerkannt, dass der Erhalt der natürlichen Grundlagen zwingend ist für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Die Schweiz hat das Prinzip der Nachhaltigkeit in ihrer neuen Bundesverfassung verankert. Dieses Prinzip steht auch im Einklang mit den ausserpolitischen Prioritäten des Bundesrats und liegt dem geltenden «Leitbild Nord-Süd» zugrunde. Die Mitgliedschaft der Schweiz im GEF sowie im Ozonfonds und die vorliegende Botschaft für deren Wiederauffüllung sind Instrumente für eine Umsetzung dieser Grundsätze und Politiken der Schweiz.

1.4 Umweltabkommen und Bereiche mit Unterstützung des GEF und des multilateralen Ozonfonds

Der Globale Umweltfonds GEF wurde von der Staatengemeinschaft als formeller Finanzierungsmechanismus der Klimakonvention, der Konvention über die biologische Vielfalt und der Konvention über die persistenten organischen Schadstoffe (POPs) bestimmt. Der GEF folgt bei der Bestimmung seiner Programme und Projekte den Richtlinien der Vertragsparteieinkonferenzen dieser Abkommen.

Mit Bezug auf die Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung unterstützt der GEF zudem Projekte zur Verhinderung der Landdegradation und zur Unterstützung der Waldbewirtschaftung, was zugleich der fortschreitenden Entwaldung entgegenwirkt. Zudem engagiert sich der GEF an Projekten im Bereich internationaler Gewässer; dies oft mit Bezug zu regionalen Gewässerabkommen.

Der Ozonfonds war zuvor geschaffen worden als Finanzierungsmechanismus zur Umsetzung des Montrealer Protokolls für den Schutz der Ozonschicht in den Entwicklungsländern. Damit sollte diesen Ländern ermöglicht werden, die verbindlichen Massnahmen des Protokolls vollständig einzuhalten.

Die Schweiz hat wie die meisten Industriestaaten und viele Entwicklungsländer alle hier erwähnten Umweltkonventionen und ihre Zusatzvereinbarungen bereits ratifiziert. Mit ihren Beiträgen an den GEF und an den Ozonfonds kommt die Schweiz ihren Verpflichtungen gegenüber den Entwicklungs- und Transitionsländern nach, die sich aus diesen Konventionen und Protokollen ergeben.

1.4.1 Die Klimakonvention und das Kyoto-Protokoll

Das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) trat 1994 in Kraft und initiierte die nationale Erfassung von Treibhausgasemissionen und Kohlenstoffsenken sowie die Berichterstattung über nationale Massnahmen zum Klimaschutz. Im Dezember 1997 konnte im japanischen Kyoto nach schwierigen Verhandlungen ein Zusatzprotokoll angenommen werden, das quantifizierbare Reduktionsziele für die Treibhausgasemissionen der Industrieländer festlegt. Das Kyoto-Protokoll liess zunächst wichtige Umsetzungsfragen offen, die aber im November 2001 anlässlich der 7. Vertragsparteienkonferenz (COP 7) der Klimakonvention in Marrakesch so weit geklärt werden konnten, dass damit die Voraussetzungen für die Ratifikation und das Inkrafttreten des Protokolls geschaffen wurden. Trotz dem Abseitsstehen der USA ist das Kyoto-Protokoll 2005 in Kraft getreten. Es zeitigt erste Erfolge im Bereich der flexiblen Mechanismen. Gleichzeitig streben die Vertragsparteien bereits nach einem Klimaregime, das nach 2012 global eine weitere Reduktion der Treibhausgasemissionen festlegen soll.

Der GEF ist offizieller Finanzierungsmechanismus der Klimakonvention. Er unterstützt Projekte in Entwicklungs- und Transitionsländern in den folgenden Bereichen: Förderung erneuerbarer Energieträger, Förderung der Energieeffizienz, emissionsarme und nachhaltige Verkehrssysteme, Massnahmen zur Anpassung an Klimaänderungen, Förderung neuer emissionsarmer Technologien. Der GEF engagiert sich ferner in der Unterstützung der Entwicklungs- und Transitionsländer bei der Erarbeitung nationaler Berichterstattungen und Emissionsinventare sowie mit Massnahmen im Bereich der Ausbildung und zur Stärkung von Institutionen.

An der Klimakonferenz in Kopenhagen wurde angesichts der grossen zusätzlichen Finanzierungsbedürfnisse im Klimabereich erstmals die Schaffung eines neuen Fonds («Copenhagen Green Climate Fund») gefordert, welcher für die Zeit nach 2012 neben dem GEF als weiterer offizieller Finanzierungsmechanismus fungieren soll. Allerdings wird GEF-5 für die Jahre 2010 bis 2012 und bei den gegenwärtigen Bemühungen für zusätzliche Finanzierungen im Klimabereich⁴ weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Bei der Finanzierung des Klimaregimes nach 2012 vertritt die Schweiz die Auffassung, dass die Komplementarität von bestehenden sowie allfälligen neuen Finanzierungsmechanismen zu berücksichtigen ist. Es ist denkbar, dass dem GEF auch unter dem neuen Regime eine wichtige Funktion zukommt und dass er als Modell beim Aufbau neuer Institutionen dient. Diese Fragen sind allerdings noch Gegenstand weiterer Verhandlungen.

1.4.2 Die Konvention über die biologische Vielfalt und das Protokoll von Cartagena

Die Konvention über die biologische Vielfalt trat 1993 in Kraft und umfasst heute 193 Mitgliedsstaaten. Es handelt sich dabei um das einzige internationale Instrument, das die Vielfalt des genetischen Erbes, der Arten und der Ökosysteme auf weltweiter Ebene abdeckt.

⁴ Man spricht gegenwärtig von Anschubfinanzierung als Überbrückung für bedeutende zusätzliche Mittel in der Zeit nach 2012.

Die ersten beiden Ziele der Konvention sind die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt. Das zweite Ziel umfasst die nachhaltige Bewirtschaftung der Biodiversität in sämtlichen Wirtschaftssektoren wie der Land- und der Forstwirtschaft, der Fischerei (durch Nutzung von aquatischen und Meeresökosystemen), des Tourismus und der Infrastrukturentwicklung, um nur einige zu nennen.

Das dritte, nicht minder wichtige Ziel der Konvention betrifft den Zugang zu Ressourcen und die ausgewogene Aufteilung der Vorteile, die sich aus ihrer Nutzung ergeben. Laut der Konvention müssen die Länder und Partner – insbesondere diejenigen der Entwicklungsländer, die einen bedeutenden Anteil der genetischen Ressourcen unseres Planeten beherbergen – an den Gewinnen beteiligt werden, die mit der Nutzung der genetischen Ressourcen erzielt werden. Um die Massnahmen zur Verwirklichung dieses Ziels zu präzisieren, werden gegenwärtig unter der Konvention Verhandlungen über ein «internationales Regime über den Zugang zu genetischen Ressourcen und den Vorteilsausgleich» geführt. Dieses Regime ist auch insofern von grosser Bedeutung, als es den Zugang zu genetischen Ressourcen für die Industrie und die Forschung von Ländern wie der Schweiz garantiert, welche über einen wichtigen Biotechnologie- und Pharmasektor verfügen. Das Regime soll anlässlich der 10. Vertragsparteienkonferenz vom 18. bis zum 29. Oktober 2010 in Nagoya (Japan) verabschiedet werden.

Der GEF soll auch in verstärkter Masse zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus im Hinblick auf die Umsetzung des internationalen Regimes über den Zugang zu genetischen Ressourcen und den Vorteilsausgleich beitragen, sobald dieses verabschiedet ist.

Mit der Ratifizierung der Konvention haben sich die einzelnen Länder namentlich dazu verpflichtet, ein nationales Biodiversitätsinventar zu erstellen und Aktionspläne auszuarbeiten, die die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt gewährleisten. Damit die Entwicklungs- und Transitionsländer diesen Verpflichtungen nachkommen können, sind sie auch weiterhin auf die Unterstützung des GEF angewiesen. Das im Rahmen der Konvention verhandelte Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit trat 2003 in Kraft und zählt gegenwärtig 157 Mitgliedsstaaten. Es zielt auf die Gewährleistung der Sicherheit bei der Verwendung und beim grenzüberschreitenden Transport von gentechnisch veränderten Organismen ab, die sich nachteilig auf die biologische Vielfalt auswirken können. Insbesondere regelt das Protokoll die Ein- und Ausfuhr gentechnisch veränderter Organismen unter Berücksichtigung der gesundheitlichen Risiken. Angesichts der wachsenden Anzahl Mitgliedsstaaten des Protokolls muss der GEF auch in der Lage sein, seine Unterstützung für die Umsetzung des Protokolls von Cartagena in den Entwicklungs- oder Transitionsländern auszubauen.

1.4.3 Die Wiener Konvention und das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht

Das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht und das Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, zielen – wie ihr Name schon sagt – auf den Schutz der stratosphärischen Ozonschicht vor künstlichen ozonschichtabbauenden Stoffen ab, wozu hauptsächlich Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), Halone, Tetrachlorkohlenstoff, teilweise halogenierte Fluorchlorkohlenwasserstoffe (HFCKW) und Methylbromid gehören. Diese beiden

Übereinkünfte wurden 1985 beziehungsweise 1987 unterzeichnet und traten 1988 beziehungsweise 1999 in Kraft. Nachdem sie seit Oktober 2009 universell ratifiziert sind (196 Mitgliedsstaaten), gelten sie heute als unbestrittener Erfolg der internationalen Zusammenarbeit im Umweltbereich. Der kontrollierte Einsatz von ozon-schichtabbauenden Stoffen (OAS) ist dank dem raschen Verzicht der Industriestaaten, welche für 80 % der Emissionen verantwortlich waren, innert kurzer Zeit zurückgegangen. Der Verbrauch und die Produktion dieser Substanzen haben sich von rund 1,3 Millionen Tonnen FCKW-Äquivalenten im Jahr 1986 auf lediglich 6800 Tonnen im Jahr 2007 verringert. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten die Entwicklungsländer ihren Verbrauch von OAS (mit Ausnahme der nach wie vor zulässigen HFCKW) um mehr als 90 % gesenkt (von 290 000 auf 23 000 Tonnen FCKW-Äquivalente). Die differenzierten Emissionsreduktionsziele sind in Tabelle 1 (Anhang 2) dargestellt. Inzwischen nimmt die atmosphärische Konzentration von OAS ab. Dies gilt insbesondere für die am wenigsten stabilen Substanzen. Allerdings gelangen noch immer grosse Mengen an langlebigen OAS aus vorhandenen Beständen in die Stratosphäre. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler rechnen deshalb damit, dass sich die Erholung der Ozonschicht verzögert und diese erst in rund 60 Jahren den Zustand von vor 1980 wiedererlangen wird. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass das Protokoll und seine Zusatzvereinbarungen in den Entwicklungs- und Transitionsländern in vollem Umfang umgesetzt werden und dass das globale Klima bis dannzumal keine wesentlichen Änderungen erfährt. Schätzungen weisen indessen darauf hin, dass im Protokoll vorgesehene Ausnahmeregelungen und einige schwach formulierte Massnahmen für gewisse OAS in Zukunft zu einer Zunahme der Produktion, des Verbrauchs und der Emissionen dieser Substanzen im Umfang von rund 100 000 Tonnen führen könnten. Angesichts dessen hat die Tagung der Vertragsparteien 2007 eine Stärkung der Bestimmungen des Protokolls über die HFCKW beschlossen und erörtert gegenwärtig Massnahmen, welche Emissionen aus vorhandenen Beständen verhindern sollen.

Zur Finanzierung von Massnahmen in Entwicklungsländern, die den Verzicht auf OAS in industriellen und gewerblichen Verfahren ermöglichen, und um auf diesem Weg den Beitritt der Entwicklungsländer zum Montrealer Protokoll zu erleichtern, haben die Vertragsparteien des Protokolls anlässlich ihres Treffens im Jahr 1990 die Schaffung des multilateralen Ozonfonds zur Umsetzung des Montrealer Protokolls (Ozonfonds) beschlossen. Der GEF finanziert vergleichbare Massnahmen in Transitionsländern in Osteuropa und Zentralasien, da entsprechende Massnahmen in diesen Staaten nicht durch den Ozonfonds abgedeckt werden.

1.4.4 Die POPs-Konvention

Die POPs-Konvention trat 2004 in Kraft. Sie vereint heute 168 Mitgliedsstaaten. POPs (Persistent Organic Pollutants) sind persistente organische Schadstoffe, also nachhaltig giftige Produkte, die bei der zivilisatorischen Entwicklung anfallen. Dazu gehören Stoffe wie das Insektizid DDT, die in Transformatoren und Kondensatoren eingesetzten polychlorierten Biphenyle (PCB) sowie chlorierte Dioxine, welche als Nebenprodukte bei Verbrennungsprozessen entstehen. Diese Schadstoffe sind praktisch nicht abbaubar, breiten sich über Luft, Wasser und die Nahrungskette weltweit aus und stellen fernab ihrer Emissionsquellen eine Gefahr für Mensch und Umwelt dar. Ziel der Konvention ist es, die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor diesen giftigen Stoffen zu schützen. Der GEF ist auch der offizielle Finanzierungs-

mechanismus der POPs-Konvention. Er unterstützt die Entwicklungs- und Transitionsländer in ihren Bemühungen zur Umsetzung der Vorgaben der Konvention. Der GEF fördert Projekte in Entwicklungs- und Transitionsländern insbesondere in den Bereichen Ausbildung, nationale Bestandsaufnahmen und Aktionspläne.

In der Stockholm Konvention sind zur Zeit 21 POPs aufgelistet. Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Herstellung und Verwendung dieser Substanzen zu verbieten. Eine beschränkte Anwendung ist im Fall von drei POPs möglich (DDT, Perfluoroctansulfonsäure/salze und Perfluoroctansulfonylfluorid [PFOS]). Die Herstellung und Verwendung von DDT zur Mariabekämpfung ist noch möglich, und auch PFOS ist zum Beispiel für die Verwendung als Schaumlöschmittel oder in Medizinprodukten noch erlaubt.

Die Industriestaaten haben die geforderten Massnahmen bereits weitgehend getroffen oder eingeleitet. Erhebliche Anstrengungen werden dagegen auch von den Entwicklungs- und Transitionsländern erwartet, insbesondere nach der Aufnahme der neun neuen Stoffe, weshalb die Anzahl von Massnahmen, die durch GEF finanziert werden, zunehmen dürfte.

Im Rahmen der fünften Wiederauffüllung des GEF wurde anstelle der POPs Focal Area neu ein Chemikalienfenster eröffnet. Mit diesem neuen Fenster werden die Umsetzung des Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht und des Montrealer Protokolls zum Schutz der Ozonschicht in Transitionsländern in Osteuropa und Zentralasien sowie der POPs-Konvention in Entwicklungs- und Schwellenländern unterstützt. Diese Aktivitäten wurden bis anhin über zwei verschiedene Fenster finanziert: das Ozon- und das POPs Fenster. Ferner weitet der GEF über dieses Fenster seine Unterstützung auf Pilotprojekte im Hinblick auf die bevorstehende Schaffung einer Quecksilberkonvention aus.

1.4.5 Die Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (United Nations Convention to Combat Desertification, UNCCD) trat im Dezember 1996 in Kraft und zählt heute 193 Vertragsparteien (192 Staaten und die EG). Ziel der Konvention ist die Bekämpfung der Wüstenbildung und die Milderung der Auswirkungen von Trockenheit in Ländern – insbesondere in Afrika –, die besonders stark von Dürren und/oder Wüstenbildung betroffen sind. Die Konvention legt den Schwerpunkt auf den aktiven Einbezug der lokalen Bevölkerungen bei der Definition und der Umsetzung von Aktionsprogrammen im Rahmen von kontinuierlichen Konzertierungs-, Begleit- und Evaluationsprozessen.

Die wichtigsten Instrumente für die Umsetzung der Konvention sind Aktionspläne auf nationaler, regionaler und subregionaler Ebene. Zahlreiche Projekte und Programme von Agenturen der Zusammenarbeit und von NGOs tragen ebenfalls zur Realisierung dieses Ziels bei. Ausserdem werden die betroffenen Länder aufgefordert, die Bekämpfung der Wüstenbildung als nationale Priorität voranzutreiben. Der 2007 verabschiedete Strategieplan 2008–2018 umfasst 4 strategische und 5 operative Ziele, die den Rahmen für die Umsetzung der Konvention abstecken und die erwarteten Ergebnisse im Hinblick auf die Rahmenbedingungen, den Bedarf an wissenschaftlichem und technologischen Fortschritt und die Mobilisierung von Ressourcen

präzisieren. Der Strategieplan 2008–2018 stellt einen deutlichen Bezug zur Anpassung an die Klimaänderungen her. Bereits vor dem Inkrafttreten der Konvention hat der GEF im Rahmen der Schwerpunktbereiche Klimawandel und Biodiversität dem Thema Bodenerosion und Bodenverarmung besondere Beachtung geschenkt und zum Beispiel Massnahmen gegen die Entwaldung getroffen. Seit 2004 hat der GEF die Umsetzung der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung verstärkt unterstützt, nachdem hierzu ein neuer Schwerpunktbereich «Land Degradation» geschaffen worden war. In Afrika stellt der GEF im Rahmen der Weltbank-Initiative TerrAfrica bedeutende Mittel bereit.

Nicht nur für Afrika, sondern auch für die zentralasiatischen Länder der schweizerischen Stimmrechtsgruppe im GEF-Exekutivrat steht die Bekämpfung der Wüstenbildung an erster Stelle auf der Umweltagenda.

1.4.6 Internationale Gewässer

Der Bereich «Internationale Gewässer» des GEF widmet sich grenzüberschreitenden Gewässern wie Einzugsgebieten von Flüssen, Seen oder Grundwasservorkommen, Küstengebieten oder ausgedehnten Meeresökosystemen, die sich über die Territorien mehrerer Länder erstrecken. Der GEF unterstützt damit die Zusammenarbeit zwischen benachbarten Ländern, um Konflikten vorzubeugen, die Sicherheit zu erhöhen und eine nachhaltige Nutzung der Ressourcen zu fördern, und zwar im Einklang mit den Millenniumsentwicklungszielen und den Zielen des Aktionsplans von Johannesburg.

Zweck des Programms von GEF-5 ist die Begünstigung der kollektiven Bewirtschaftung grenzüberschreitender Gewässer und die Durchführung von politischen, rechtlichen und institutionellen Reformen, aber auch Investitionen zur Förderung der nachhaltigen Nutzung und zur Aufrechterhaltung von Ökosystemleistungen. Unter Bezugnahme auf die Klimaänderungen werden folgende Themenbereiche abgedeckt: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Bewirtschaftung von Oberflächen- und unterirdischen Gewässern auf der Ebene der Einzugsgebiete unter Berücksichtigung der Klimaänderungen, internationale Zusammenarbeit zur Verringerung der Verschmutzung von Küstengebieten und grossen Meeresökosystemen und zur Wiederinstandsetzung von Fanggründen, Unterstützung der Ausbildung und Forschung im Bereich der grenzüberschreitenden ökosystembasierten Bewirtschaftung von Gewässern, Förderung der Bewirtschaftung von Meeresgebieten ausserhalb von Hoheitsgebieten in Zusammenarbeit mit dem Programm über die Biodiversität (Pilotstudien über die Verringerung hormonaktiver Stoffe in Zusammenarbeit mit dem Chemikalienprogramm).

Die Projekte zielen insbesondere auf die Gefahrenprävention oder auf die Wiederinstandsetzung geschädigter Wasserökosysteme sowie auf die integrale Bewirtschaftung der Schnittstellen von Boden und Gewässern ab. Der GEF ermöglicht die Umsetzung von Projekten im Feld und fördert gleichzeitig die Lehre und die gezielte Ausbildung. Ausserdem unterstützt er Vorzeigeprojekte mit der Absicht, Erfahrungen weiterzuvermitteln.

1.4.7 Einfluss auf weitere internationale Umweltabkommen

Die Umsetzung verschiedener anderer Umweltabkommen wird ebenfalls durch GEF-finanzierte Aktivitäten positiv beeinflusst. Die katalytische Wirkung des GEF beruht auf gezielten Massnahmen zur Schaffung personeller, institutioneller, analytischer und systemischer Kapazitäten im Umweltbereich sowie auf der erwiesenen Fähigkeit des GEF, mit seinen Eigenmitteln zusätzliche Kofinanzierungen aus anderen Quellen zu mobilisieren. Diese Kofinanzierungen übersteigen die in die Projekte eingebrachten GEF-Eigenmittel um das Vierfache: Seit seiner Schaffung 1991 hat der GEF mit Eigenmitteln von 8,7 Milliarden US-Dollar über 2389 Projekte in 140 Entwicklungs- und Transitionsländern unterstützt. Mit diesen Investitionen wurden zusätzlich über 39 Milliarden US-Dollar an Kofinanzierungen ausgelöst.

1.4.8 Ausblick

Seit der UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 gelangten neue Umweltprobleme in den Brennpunkt der internationalen Aufmerksamkeit. Vor diesem Hintergrund wurde es notwendig, dass der GEF sein Mandat sukzessive ausdehnte. Während dieser zunächst als offizieller Finanzierungsmechanismus für die Konventionen zum Schutz der Biodiversität und gegen den Klimawandel fungierte, so kamen nach und nach die POPs-Konvention, das Protokoll von Cartagena sowie die Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung hinzu. Diese Entwicklung setzt sich fort.

An der Klimakonferenz von Kopenhagen im Dezember 2009 hat die grosse Mehrheit der Vertragsstaaten im «Copenhagen Accord» festgehalten, dass ein grosser zusätzlicher Aufwand von bis zu jährlich 100 Milliarden US-Dollar ab 2020 notwendig ist, um Massnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungs- und Transitionsländern zu finanzieren. Für die Jahre bis 2012 werden zusätzliche Mittel von 30 Milliarden US-Dollar benötigt, wofür bestehende Finanzierungskanäle, darunter auch der GEF sowie die speziellen Klimafonds, genutzt werden müssen.

Unmittelbar bevor steht ausserdem die Vertragsstaatenkonferenz der Konvention über die biologische Vielfalt im Oktober 2010 in Nagoya, wo über die Konsequenzen des Scheiterns des 2010-Ziels zur Aufhaltung des Artenschwundes verhandelt werden wird. Es ist schon jetzt abzusehen, dass die Konferenz dem GEF den Auftrag erteilen wird, zusätzliche finanzielle Mittel zugunsten verstärkter Anstrengungen in Entwicklungs- und Transitionsländern bereitzustellen.

Ferner wurde inzwischen das Verbot persistenter organischer Giftstoffe auf neun weitere Stoffe ausgedehnt (heute insgesamt 21). Darüber hinaus sind die Gefahren, welche der Menschheit durch die Verbreitung und den unsachgemässen Umgang zahlreicher weiterer Chemikalien in Entwicklungs- und Transitionsländern drohen, ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gelangt. Aus diesem Grund ist der GEF auch als Finanzierungsmechanismus für die im Entstehen begriffene Quecksilberkonvention, sowie für die Strategic Alliance on International Chemicals Management (SACIM) im Gespräch, welche sich zum Ziel setzt, die negativen Wirkungen von Chemikalien

auf Mensch und Umwelt auf das geringstmögliche Mass zu senken. Die Schweiz unterstützt diese Bestrebungen zusammen mit den skandinavischen Ländern.

Der Schutz und die nachhaltige, effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen sind Grundvoraussetzungen für die nachhaltige Entwicklung, die Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele und die allgemeine Wohlfahrt. Die internationale Zusammenarbeit in Form einer adäquaten Umweltfinanzierung über den GEF trägt hierzu bei und ist eine der Bedingungen, damit die Umwelt effektiv geschützt und gerecht genutzt werden kann. Die Investition in den GEF ist aber auch eine Investition in Umweltinfrastrukturen, um Naturgefahren effizient begegnen zu können; sie hilft, soziale und ökonomische Probleme, gewalttätige Auseinandersetzungen um die Nutzung natürlicher Ressourcen sowie Flüchtlingsprobleme zu vermindern. Die Investition in den GEF dient schliesslich auch dazu, den Sitz im GEF-Exekutivrat zu halten und darüber hinaus die Stellung der Schweiz innerhalb der Stimmrechtsgruppe zu festigen.

1.5 Einbettung des Rahmenkredits in die schweizerische Aussenpolitik

1.5.1 Das internationale Umweltregime

Als Antwort auf die zunehmenden globalen Umweltprobleme und die wechselseitigen ökologischen Abhängigkeiten sind auf internationaler Ebene im Umweltbereich in den letzten Jahren wichtige Institutionen, Abkommen und Mechanismen geschaffen worden. Mittlerweile existieren eine ganze Reihe von unabhängigen Umweltabkommen und -institutionen mit eigenen Vertragsparteienkonferenzen, technisch-wissenschaftlichen Panels und Sekretariaten. Das globale Umweltregime zeichnet sich dadurch aus, dass es vergleichsweise jung und sehr dynamisch ist. Gleichzeitig ist es aber auch mit institutionellen Schwächen behaftet. Insbesondere die Schaffung von unabhängigen themen- und problemspezifischen Institutionen und Abkommen führte zu einer Fragmentierung, zu Doppelspurigkeiten und einem Mangel an Kohärenz. Mit einigen Ausnahmen, namentlich im Bereich der internationalen Chemikalienpolitik mit dem Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht, dem Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel (PIC-Konvention) oder dem Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (POPs-Konvention), basieren internationale Umweltabkommen oft auf eher vagen Zielsetzungen, und sie beinhalten selten konkrete Verpflichtungen, genaue Umsetzungszeitpläne, effektive Streitbeilegungsmechanismen oder Sanktionsmöglichkeiten bei Vertragsverletzungen. Diese Abkommen sind zudem unterschiedlich breit ratifiziert und noch nicht einheitlich umfassend implementiert. Das internationale Umweltregime weist in verschiedenen zentralen Gebieten immer noch Lücken auf (zum Beispiel in den Bereichen Wasser und Wald). Schliesslich ist es – zum Beispiel im Vergleich mit der WTO – institutionell noch schwach ausgestaltet. So fehlt insbesondere ein zentrales Organ, das die internationale Umweltpolitik effektiv koordiniert, Doppelspurigkeiten und Widersprüche korrigiert, Kohärenz und Synergien sicherstellt und übergeordnete Ziele und Politiken festlegt. Die finanzielle Unterstützung für die Umsetzung der Abkommen durch die Entwicklungs- und Transitionsländer ist uneinheitlich geregelt. Angesichts der dynamischen Weiterentwicklung des internationalen Umweltregimes, der Ver-

abschiedung neuer Verpflichtungen namentlich im Bereich der internationalen Chemikalien- und Abfallpolitik sowie der grösser werdenden Herausforderungen in den Bereichen Klimawandel und Biodiversität wird immer deutlicher, dass die gegenwärtige finanzielle Unterstützung nicht ausreicht, um eine effektive Umsetzung der erwähnten Abkommen zu gewährleisten.

1.5.2 Einsatz der Schweiz für die Stärkung des globalen Umweltsystems und der Umweltinstitutionen

Als Teil ihrer Umweltaussenpolitik setzt sich die Schweiz seit Langem für eine Stärkung der institutionellen Strukturen im Umweltbereich ein. Dabei stehen die folgenden Ziele im Vordergrund:

1. **Stärkung der Umweltabkommen:** Die Schweiz engagiert sich für die rasche Ratifizierung und Umsetzung der bestehenden Abkommen, für das Weiterführen begonnener Arbeiten sowie für das Schliessen bestehender Lücken im internationalen Umweltregime. In diesem Sinne hat sich die Schweiz in den letzten Jahren erfolgreich für die Schaffung einer globalen Chemikalienstrategie und die Aufnahme von Verhandlungen für eine Quecksilberkonvention eingesetzt.
2. **Verminderung der Fragmentierung und Verbesserung der Kohärenz im Umweltbereich:** Die Schweiz engagiert sich für die Stärkung von Synergien sowie für die Verbesserung und Vereinfachung der Koordination und Kooperation durch thematische Zusammenarbeit und institutionelle Integration zwischen bestehenden Umweltabkommen und -prozessen.

Die Stärkung des GEF als zentrales Finanzierungsinstrument für das globale Umweltregime bei gleichzeitiger Sicherstellung einer engen Zusammenarbeit mit den relevanten Konventionen und Institutionen soll die Kohärenz in der Finanzierung der Umsetzung von Umweltabkommen in Entwicklungs- und Transitionsländern fördern und Synergien schaffen.

3. **Stärkung des UNEP:** Die Schweiz setzt sich für eine Stärkung des UNO-Umweltprogramms UNEP ein. Das UNEP wurde im Nachgang zur UNO-Konferenz über die menschliche Umwelt (United Nations Conference on the Human Environment) von 1972 gegründet. Es soll – als für den Schutz der Umwelt zuständiges Organ der Vereinten Nationen – die internationalen Anstrengungen in diesem Bereich koordinieren, fördern und kontrollieren. Dank einer institutionellen Stärkung soll das UNEP als zentraler Pfeiler des internationalen Umweltregimes seine koordinierende und leitende Funktion tatsächlich wahrnehmen können. Voraussetzung dafür ist die Sicherstellung einer angemessenen und langfristig stabilen finanziellen Basis. Gleichzeitig soll das UNEP auch politisch gestärkt werden, indem es eine Liste übergeordneter globaler Umweltziele erarbeitet, welche ähnlich den Millenniumsentwicklungszielen eine gemeinsame Orientierung und eine Erhöhung von Visibilität und politischer Unterstützung für Umweltanliegen ermöglichen sollen.
4. **Stärkung der Kohärenz zwischen dem internationalen Umweltregime und anderen, vor allem wirtschaftlichen Bereichen:** Im Rahmen der WTO-Verhandlungen der aktuellen Doha-Runde setzt sich die Schweiz weiterhin

für eine Klärung des Verhältnisses zwischen Handels- und Umweltabkommen ein. Die Schweiz engagiert sich ferner für eine Verbesserung und Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen dem UNEP und dem UNO-Entwicklungsprogramm UNDP ein. Namentlich sollen Doppelspurigkeiten vermieden werden, und die umweltpolitischen Prioritäten sollen in die Projektarbeit des UNDP einfließen.

1.5.3 GEF als zentraler Finanzierungsmechanismus für die Umsetzung multilateraler Umweltabkommen

Angesichts des weitverzweigten Umweltsystems mit seinen zahlreichen Konventionen und Protokollen, die teilweise unterschiedliche Führungsstrukturen und Zuständigkeiten aufweisen, ist eine Stärkung der Gesamtkohärenz ein vordringliches Anliegen. Dabei spielen die Umsetzungs- und Finanzierungsmechanismen der Umweltkonventionen und -protokolle eine zentrale Rolle. Deren kohärente und effiziente Ausgestaltung ist deshalb von grösster Wichtigkeit.

Die Konzentration auf wenige gut funktionierende Finanzierungsinstrumente fördert die Gewährleistung von Kohärenz und Effizienz zusätzlich. Der GEF stellt dabei heute das wichtigste globale Finanzierungsinstrument für die Umsetzung der Konventionen und Protokolle im Umweltbereich dar. Die klare übersichtliche Finanzstruktur, welche bürokratischen Wildwuchs und hohe Transaktionskosten verhindert, ermöglicht es, die Mittel mit höchstmöglicher Effizienz zu verwenden.

Mit Bezug auf die Wirkung des GEF kommt auch der Bundesrat aufgrund der Ergebnisse der verschiedenen unabhängigen Evaluationen zum Schluss, dass der GEF mit begrenzten Mitteln global eine beachtliche Wirkung entfaltet und einen effizienten Beitrag zum Schutz und zur Verbesserung der globalen Umwelt geleistet hat. Gleichzeitig verfügt der GEF über die Voraussetzungen, um die von den Geberländern für die neue, fünfte Wiederauffüllungsphase formulierten Vorgaben zur weiteren Verbesserung seiner Effizienz bei der Projektimplementierung und der Programmierung von GEF-Ressourcen zugunsten der globalen Umwelt umsetzen zu können. Seit der Pilotphase hat die Schweiz äusserst aktiv bei der Entwicklung der strategischen und programmatischen Vorgaben des GEF mitgearbeitet. Die Schweiz verfolgt im Rahmen des GEF-Rates und der Exekutivorgane der implementierenden Organisationen das Ziel einer fortschreitenden Stärkung des GEF als zentraler Stützpfeiler wichtiger multilateraler Umweltabkommen und damit als zentrales Instrument im Kampf gegen die fortschreitende globale Umweltzerstörung. In diesem Sinne gilt es auch in Zukunft international darauf hinzuwirken, den GEF zum zentralen Finanzierungsinstrument des multilateralen Umweltregimes weiterzuentwickeln. Damit soll nicht ausgeschlossen werden, dass dieser zentrale Finanzierungsmechanismus bei Bedarf durch spezifische und zusätzliche Mechanismen, die auf die konkreten Herausforderungen und Probleme ausgerichtet sind, ergänzt werden kann.

1.5.4 Der multilaterale Fonds zur Durchführung des Montrealer Protokolls (Ozonfonds): erster Finanzierungsmechanismus zur Umsetzung multilateraler Umweltübereinkommen in Entwicklungsländern

Der Bundesrat hat die Schaffung des Ozonfonds aktiv unterstützt. Seit dessen Etablierung im Jahr 1990 gilt er als Vorbild für multilaterale Finanzierungsmechanismen im Umweltbereich. Damit wurde das Konzept der gemeinsamen, wenn auch unterschiedlichen Verantwortung zwar nicht initiiert, aber zumindest verankert, und den Entwicklungsländern wurde die Beteiligung an einem verbindlichen multilateralen Umweltabkommen ermöglicht. Der Ozonfonds hat zudem bis heute den Transfer von umweltgerechten Technologien in die Entwicklungsländer begünstigt.

1.5.5 Kohärenz zwischen der schweizerischen Umwelt, Klima und -Entwicklungspolitik

Umwelt- und Klimaprobleme treffen arme Länder in besonderem Ausmass und beeinträchtigen deren Entwicklungschancen stark. Umwelt-, Klima- und Entwicklungspolitik können deshalb nicht separat voneinander betrachtet werden, sondern müssen optimal aufeinander abgestimmt und kohärent ausgestaltet sein. Als Teil der schweizerischen Aussenpolitik leistet die Entwicklungspolitik des Bundes einen wichtigen Beitrag zur Lösung globaler Herausforderungen wie Umweltprobleme und Klimawandel. Insofern bildet auch der schweizerische Beitrag zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele, welche die Verminderung der Armut und verbesserte Lebensbedingungen für die Ärmsten in aller Welt anstreben, einen Bezug zwischen GEF und der Entwicklungspolitik. Unter den sieben Entwicklungszielen findet sich der Schutz unserer natürlichen Umwelt mit Zielvorgaben, welche die Umkehrung des Verlustes von Umweltressourcen oder den verbesserten Zugang zu sauberem Trinkwasser zum Ziel haben.

Das Aufgabengebiet der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) umfasst in diesem Zusammenhang die technische und finanzielle Zusammenarbeit, die humanitäre und die Katastrophenhilfe sowie seit 1995 die technische Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas und der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS). Ferner ist die DEZA für die allgemeine Koordination der Entwicklungszusammenarbeit und der Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten zuständig.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) unterstützt im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transitionsländer die Entwicklung des Privatsektors (vor allem kleinerer und mittlerer Unternehmen) und die Integration dieser Länder in den Weltmarkt. Daneben leistet es Beiträge zur Erstellung bzw. der Sanierung von Infrastruktur, etwa in der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung oder im Elektrizitätsbereich. Schliesslich unterstützt das SECO mit seiner Budgethilfe sowie Entschuldungsmassnahmen ärmere Länder bei der Durchführung von wirtschaftlichen Reformprogrammen. In seinen Programmen leistet es sowohl direkt, etwa bei der Unterstützung von sogenannten Cleaner Production Centers, oder auch indirekt über die Unterstützung zur Schaffung entsprechender politischer Rahmenbedingungen oder die Sanierung umweltbelastender

Infrastruktur Beiträge zur Verbesserung der Umweltsituation in seinen Partnerländern. Mit Blick auf die Umsetzung klimarelevanter Massnahmen ist des weiteren das Engagement der Schweiz in anderen Mechanismen, insbesondere den internationalen Finanzierungsinstitutionen Weltbank und Entwicklungsbanken, von grosser Bedeutung.

Die in der vorliegenden Botschaft präsentierten multilateralen Finanzierungsmechanismen aus dem Aufgabenbereich des BAFU ergänzen die Umweltprogramme der DEZA und des SECO. Damit, und durch das Engagement des EDA/PA V, wird die Kohärenz zwischen den prioritären aussenpolitischen Massnahmen der Schweiz gesichert.

1.6 Charakteristika von GEF und Ozonfonds

Der Globale Umweltfonds ist ein multilateraler Finanzierungsmechanismus, der international vereinbarte Massnahmen in Entwicklungs- und Transitionsländern in Osteuropa und Zentralasien zum Schutze der globalen Umwelt finanziert. Die Geberländer erfüllen durch die GEF-Beiträge Verpflichtungen hinsichtlich der finanziellen Unterstützung dieser Länder, die sie im Rahmen der in Kapitel 1.4 beschriebenen Konventionen eingegangen sind.

Die GEF-Pilotphase wurde 1991 mit freiwilligen Beiträgen in der Höhe von insgesamt 800 Millionen US-Dollar lanciert. Die Gründung des GEF stand im Zeichen laufender Verhandlungen über die Rahmenkonvention über Klimaänderungen und die Konvention über die biologische Vielfalt. 1994 wurden im Rahmen der ersten regulären Wiederauffüllung des GEF neue Gelder in der Höhe von rund 2 Milliarden US-Dollar gesprochen. Die zweite Wiederauffüllung des GEF (GEF-2, 1998–2002) wurde von den Geberländern 1998 ausgehandelt und betrug ebenfalls 2 Milliarden US-Dollar. Die dritte Wiederauffüllung (GEF-3, 2002–2006) folgte vier Jahre später und ergab ein Volumen von 3 Milliarden US-Dollar, wobei sich die Staaten zur Gewährung neuer Gelder im Umfang von 2,25 Milliarden US-Dollar verpflichteten. Schliesslich ergab die vierte Wiederauffüllung (GEF-4, 2006–2010) ein Volumen von 3,1 Milliarden US-Dollar.

Der Ozonfonds dient ausschliesslich zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Umsetzung des Montrealer Protokolls. Er deckt die Zusatzkosten, die durch Massnahmen zum Ersatz von ozonschichtabbauenden Substanzen (OAS) in industriellen und gewerblichen Verfahren entstehen. Neben Investitionsprojekten unterstützt der Ozonfonds die Ausarbeitung von Länderprogrammen, die Erstellung regionaler Studien, sodann geeignete technische Unterstützungsmassnahmen, die Informationsarbeit und Ausbildungstätigkeiten.

Der Ozonfonds wurde von den Vertragsparteien des Montrealer Protokolls bereits sieben Mal für jeweils drei Jahre wiederaufgefüllt (vgl. Tabelle 7 im Anhang 2).

Der GEF ergänzt den Ozonfonds insofern, als er die Erreichung der Zielvorgaben für den Schutz der Ozonschicht in den Transitionsländern unterstützt. Mit den Geldern der beiden Fonds werden im Allgemeinen diejenigen Zusatzkosten (Inkrementalkosten) finanziert, mit deren Hilfe im Rahmen regulärer Entwicklungsprojekte zusätzlich bestimmte globale Umweltnutzen erzielt werden können.

1.6.1 Struktur und Funktionsweise des GEF

Aufsichtsgremium des GEF ist der GEF-Exekutivrat, der sich zweimal jährlich zur Bestimmung strategischer und programmatischer Richtlinien und zur Annahme der GEF-Programmanträge trifft. Die Sitzverteilung im GEF-Rat sichert eine ausgewogene Repräsentation von Industrie- und Entwicklungsländern durch insgesamt 32 Stimmrechtsgruppen (14 für OECD-Staaten, 16 für Entwicklungsländer und 2 für Transitionsländer). Die Schweiz vertritt eine Stimmrechtsgruppe, der neben ihr Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan angehören. Die 181 Mitgliedsstaaten des GEF treffen sich alle drei bis vier Jahre zu einer Vollversammlung für eine Bestandsaufnahme und zur Verabschiedung von grundsätzlichen und richtungweisenden Entscheidungen für die nächste Wiederauffüllungsperiode. Letztmals fand diese Vollversammlung im Mai 2010 in Uruguay statt.

Dem GEF-Exekutivrat direkt unterstellt ist das GEF-Sekretariat, welches als Verbindungsglied zwischen dem GEF-Rat und den implementierenden Organisationen fungiert. Das GEF-Sekretariat arbeitet eng mit den Konventionssekretariaten zusammen und erstattet den Vertragsparteien der Konventionen regelmässig Bericht über die Arbeit des GEF in den relevanten Schwerpunktbereichen.

Daneben hat der GEF seine eigene, seit 2006 institutionell unabhängige Evaluationseinheit, welche den GEF-Exekutivrat direkt über die Resultate seiner GEF-bezogenen Evaluationen informiert, damit auch auf Verbesserungspotenzial innerhalb des GEF hinweist und entsprechende Vorschläge formuliert.

Die Projektarbeit des GEF beruht auf der Zusammenarbeit von drei internationalen Organisationen, welche als implementierende Organisationen für die Projektidentifikation, Projektentwicklung und Projektdurchführung verantwortlich sind. Es sind dies die Weltbank (27 % der GEF-Gelder), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP (41 %), sowie das Umweltprogramm der Vereinten Nationen UNEP (11 %). Die restlichen 21 % sind an weitere Organisationen mit erleichtertem Zugang zu GEF-Ressourcen geflossen: vier regionale Entwicklungsbanken, die FAO (UNO-Landwirtschaftsorganisation), die UNIDO (UNO-Organisation für industrielle Entwicklung) und der IFAD (Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung). Diese seit 1999 erfolgte Öffnung soll die operationelle Basis des GEF erweitern und das Angebot an qualitativ hochwertigen Projektvorschlägen erhöhen.

Von Bedeutung für die zukünftige Funktionsweise des GEF ist der Beschluss des GEF-Exekutivrates, die Projektzusage fortan gemäss einem neuen Ressourcen-Allokations-System durchzuführen. Dabei werden den einzelnen Empfängerstaaten aufgrund ihrer Befähigung, zum Schutz der globalen Umwelt beizutragen, sowie aufgrund ihrer Performanz und Gouvernanz im Umweltbereich vorweg Globalbeträge für die Wiederauffüllungsphase zugeordnet. Diese Beträge können die Empfängerstaaten beanspruchen, sofern ihre Projektvorschläge vom GEF-Exekutivrat bewilligt werden. In einer ersten Phase wurde das System auf die zwei grossen Programmbereiche Klima und Biodiversität angewandt. In Zusammenarbeit mit den implementierenden Organisationen gibt dies insbesondere den grösseren Ländern mit guter Performanz und Gouvernanz die Möglichkeit, kohärente Programme für GEF-finanzierte Projekte in ihrem Land zu erarbeiten. Im Hinblick auf GEF-5 hat der Exekutivrat eine Reihe von Korrekturen vorgenommen, welche das System vereinfachen und unnötige Hürden für den Zugang auch für kleine Länder mit hohem Potenzial für die Realisierung von Umweltprojekten beseitigen. Gleichzeitig

wird das System ab GEF-5 auf Massnahmen zur Bekämpfung der Wüstenbildung ausgeweitet.

Mit seiner Gewichtung der Gouvernanz und des Potenzials der Empfängerstaaten im Umweltbereich hat der GEF-Exekutivrat entschieden, dass er die Bemühungen von Entwicklungs- und Transitionsländern in diesem für die Projekterfolge wesentlichen Bereich (nationale Umweltpolitik und -institutionen, Transparenz, Bekämpfung der Korruption) bei der Vergabe von GEF-Geldern messbaren Kriterien unterzieht. Damit soll auch die Effizienz des Einsatzes der Geberländer und mithin die Wirkung der durch den GEF unterstützten Projekte weiter verbessert werden.

1.6.2 Struktur und Funktionsweise des Ozonfonds

Der Fonds wird durch ein Exekutivkomitee aus je sieben Vertreterinnen und Vertretern von Entwicklungs- beziehungsweise Industrieländern verwaltet. Die Vertreter werden aus den Reihen der 14 Stimmrechtsgruppen (constituencies), denen sämtliche Vertragsparteien des Montrealer Protokolls nach einem regionalen Verteilungsschlüssel zugeteilt sind, für eine erneuerbare Amtsdauer von zwei Jahren gewählt. Die Schweiz gehört der Gruppe der ursprünglichen EFTA-Länder an (Finnland, Island, Liechtenstein, Norwegen, Österreich, Schweden). Sie stand der Gruppe bereits von 1997 bis 1998 vor und hat auch 2010 und 2011 den Vorsitz inne. Die Beschlussfassung des Exekutivkomitees erfolgt grundsätzlich nach dem Konsensverfahren; im Falle von Abstimmungen ist eine doppelte Mehrheit der Entwicklungs- und der Industrieländer erforderlich. Das Exekutivkomitee bestimmt die operationelle Politik und die Projektkriterien, nimmt die Arbeitsprogramme der implementierenden Organisationen an und bewilligt Investitionsprojekte. Sein Sekretariat befindet sich in Montreal. Vier internationale Organisationen amtieren als implementierende Organisationen: das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), die Organisation für industrielle Entwicklung der UNO (UNIDO) und die Weltbank. Diese Organisationen unterstützen die Entwicklungsländer bei der Erstellung von Länderprogrammen, Durchführbarkeitsstudien und Projektvorschlägen. Sie bieten ihnen technische und logistische Unterstützung bei der Ausarbeitung und Durchführung der Projekte. Die Geberländer können ausserdem bilateral bis zu 20 Prozent ihres regulären Beitrags in Projekte investieren, die den Auswahlkriterien des Fonds entsprechen. Die Schweiz (das BAFU in Zusammenarbeit mit der DEZA) hat diese Möglichkeit erfolgreich genutzt, um Pilotprojekte zur Förderung umweltverträglicher Ersatztechnologien zu finanzieren.

1.7 Wirkung der Projekte und Programme von GEF und Ozonfonds

1.7.1 GEF

Wirksamkeit von Projekten

Von 1991 bis heute hat der GEF 8,7 Milliarden US-Dollar eigene Mittel in über 2389 Projekte in 140 Ländern investiert. Ergänzend dazu hat der GEF über 39 Milliarden US-Dollar an Kofinanzierungen mobilisiert, auch aus dem Privatsektor, was

die Schrittmacherfunktion und den Mobilisierungseffekt dieses Finanzierungsmechanismus deutlich macht. Tabelle 2 in Anhang 2 zeigt die Investitionen von Eigenmitteln des GEF sowie die ausgelösten Kofinanzierungen nach Schwerpunktbereichen. Für die Projektarbeit besitzt der GEF verschiedene Finanzierungsfenster zur optimalen Nutzung seiner Ressourcen (vgl. Tabelle 3 im Anhang). Dank einem separaten Projektvorbereitungsfonds können zudem wichtige Hindernisse bei der Projektidentifikation und -entwicklung frühzeitig überwunden werden. In reguläre Projekte investiert der GEF im Durchschnitt 8 Millionen US-Dollar. Anhang 1 vermittelt beispielhaft Einblick in Projekte.

Die Wirksamkeit der vom GEF finanzierten Projekte wird von einer GEF-eigenen unabhängigen Evaluationsstelle geprüft. Zusätzlich wird die Tätigkeit des GEF im Vierjahresrhythmus, jeweils im Vorgang einer neuen Wiederauffüllung des GEF, einer umfassenden externen und unabhängigen Evaluation unterzogen. Die 2009 abgeschlossene vierte Evaluation der operationellen Performanz des GEF (4. Operational Performance Study – OPS4, 2009) attestiert den GEF-Projekten eine überdurchschnittlich hohe Erfolgsquote, eine erkennbare Wirksamkeit bei der Erreichung von globalen Umweltzielen und eine hohe Relevanz für die Konventionen sowie für die Empfängerländer. Besonders gute Resultate können in den Bereichen Klimawandel, Schutz der biologischen Vielfalt, internationale Gewässer und Schutz der Ozonschicht nachgewiesen werden:

- GEF-Projekte haben zu einer merklichen Verlangsamung oder Reduktion des Artenverlustes geführt. Der GEF ist der weltweit grösste Geldgeber für Schutzgebiete. Er hat insgesamt 1600 Schutzgebiete mit einer Gesamtfläche von 360 Millionen Hektaren finanziert.
- Der GEF hat seine Ziele zur Reduktion der Emissionen von Treibhausgasen erreicht. Gleichzeitig ist der GEF ein wichtiger Katalysator bei der Entwicklung und Transformation von Energie- und Transportmärkten in Entwicklungsländern, insbesondere dank seinem Portfolio von Projekten im Bereich der Energieeffizienz.
- Die vom GEF unterstützten Projekte an Donau/Schwarzem Meer und am Viktoriasee haben zu einer Reduktion der Umweltbelastungen geführt. Andere Projekte sind noch nicht so weit gediehen, deuten aber auf Verbesserungen der Umweltsituation internationaler Gewässer hin.
- Die Ziele im Bereich Schutz der Ozonschicht sind zum grössten Teil erreicht: Die verbindlichen Reduktionsvorgaben betreffend Verbrauch und Emission von schädlichen Stoffen in den Transitionsländern wurden zu über 99 Prozent erfüllt. Anzugehen bleibt die Reduktion weiterer ozonschichtabbauender Stoffe (Fluorchlorkohlenwasserstoffe und Methylbromid).

In den neueren Bereichen Wüstenbildung und POPs (persistente organische Schadstoffe) ist es dem GEF bereits gelungen, Verbesserungen in den einzelnen Ländern anzuregen. Er ist in der Lage, auch hier in Zukunft gewichtige Erfolge zu erreichen. Diese zwei Bereiche profitieren dabei von den Erfahrungen in den traditionelleren Bereichen. Bei den POPs sind bereits signifikante Fortschritte auszumachen durch die finanzielle Unterstützung der Erarbeitung nationaler Umsetzungs- oder Implementationspläne (NIPs) in den Entwicklungs- und Transitionsländern; dies ist für die anstehende Umsetzung der Vorgaben der POPs-Konvention vielversprechend.

Wirksamkeit der GEF-Strategie

Die strategische Grundlage für den GEF bildet die im Jahre 2007 vom GEF-Exekutivrat verabschiedete Schwerpunktstrategie (focal area strategy), welche in Zusammenarbeit mit international anerkannten Umweltexpertinnen und -experten sowie mit Vertretern des GEF und der Konventionen erarbeitet wurde. Die Schwerpunktstrategie, welche die 1995 entworfene «Operationelle Strategie» ablöst, definiert im Auftrag der Umweltkonventionen jene Bereiche, in welche die GEF-Gelder zur Erzielung des grösstmöglichen Umweltnutzens fliessen sollen. Damit ist erstmals die strategische Ausrichtung des gesamten GEF-Programms möglich sowie ein Einbezug von Querschnittsbereichen wie nachhaltige Forstwirtschaft oder rationelles Chemikalienmanagement. Als Basis für jede neue Wiederauffüllung untersucht die unabhängige Evaluation der operationellen Performanz des GEF (Operational Performance Study, OPS) die Wirksamkeit der bis dahin verfolgten Strategie. Darüber hinaus müssen GEF-Aktivitäten mit nationalen Prioritäten und Politiken übereinstimmen, eine langfristige Wirkung des erzielten globalen Umweltnutzen sicherstellen, eine Hebelwirkung entfalten, andere nationale und internationale Akteure einbeziehen und sozial sowie finanziell nachhaltig sein.

Die aktuelle Evaluation (OPS-4) für GEF-4 kommt zu folgenden Erkenntnissen:

- Der GEF erzielt mit seinen Projekten und Programmen im Vergleich zu anderen Finanzierungsinstitutionen überdurchschnittlich gute Ergebnisse.
- Der GEF stösst mit seiner gegenwärtigen Mittelausstattung an eine kritische Grenze. In den Aufgabenbereichen Anpassung an den Klimawandel oder POPs ist es ihm bisher noch zu wenig gelungen, in den ärmsten Entwicklungsländern die notwendigen Veränderungen einzuleiten.
- Verbesserungspotenzial besteht in der Abstimmung der Projektinterventionen mit nationalen Umweltstrategien.
- Der GEF als Finanzierungsmechanismus der grossen Umweltkonventionen hat sich an die Weisungen der Konventionen gehalten, wird aber ohne zusätzliche Mittel bald nicht mehr in der Lage sein, deren zunehmende Finanzbedürfnisse für die globale Umwelt in den Entwicklungs- und Transitionsländern zu befriedigen.
- Die Regeln, Abläufe und Instanzen vom Zeitpunkt der Projektformulierung und -bewilligung bis hin zur Umsetzung von Projekten sollte zugunsten eines erleichterten Zugangs besonders kleiner Länder zu den GEF-Mitteln weiter vereinfacht werden.
- Das Netzwerk der Institutionen ist auch für die Zukunft die richtige Organisationsform, um das angestrebte Ziel – den Schutz der globalen Umwelt – zu erreichen.

Die Geberländer des GEF haben aufgrund dieser Erkenntnisse beschlossen, den GEF in seiner bestehenden Form mit mehr Mitteln auszustatten und diesen durch einige Korrekturen in seiner Leistungsfähigkeit und Effizienz zu stärken.

1.7.2 Ozonfonds

Dank der Schaffung des Ozonfonds und der dadurch verfügbaren Mittel haben sich die Entwicklungsländer verpflichtet, bis 2010 vollständig auf Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) und Halone und bis 2015 beziehungsweise bis 2040 auf weitere ozonschichtabbauende Stoffe (OAS) zu verzichten (vgl. Tabelle 1 in Anhang 2).

Bis Juli 2009 hat der Ozonfonds beinahe 2,3 Milliarden US-Dollar für mehr als 6000 Projekte in 148 Entwicklungsländern bewilligt. Diese Projekte zur Reduktion des Verbrauchs und der Produktion von OAS basieren auf 141 Länderprogrammen, wobei der Ozonfonds die Kosten übernimmt für eine Produktionsumstellung und für den Umstieg auf alternative Substanzen, die die Ozonschicht nicht schädigen. Daneben finanziert der Fonds auch Ausbildungsprogramme, institutionelle Stützungsprogramme und die Betriebskosten von nationalen «Ozonbüros», welche für die Umsetzung des Montrealer Protokolls in 143 Entwicklungsländern verantwortlich sind.

Die vollständige Umsetzung aller bisher durch den Ozonfonds bewilligten Projekte wird eine Verringerung des jährlichen Verbrauchs von OAS um knapp 260 000 Tonnen FCKW-Äquivalente und eine Senkung der jährlichen Produktion von OAS um mehr als 195 000 Tonnen FCKW-Äquivalente bewirken. Bis Ende 2008 konnte der Verbrauch bereits um fast 240 000 Tonnen und die Produktion um über 175 000 Tonnen verringert werden. Seit November 1991 befasst sich das Exekutivkomitee mit dem Monitoring der Projekte. Für jedes Projekt wird seit 1995 ein Jahresbericht verfasst, der auf das Erreichte und den Fortgang des Projektes eingeht. 1995 hat das Exekutivkomitee zudem begonnen, sich verstärkt mit der Projektevaluation zu beschäftigen, und hat dazu Richtlinien beschlossen. Er hat einen Verantwortlichen für die Projektevaluation und -begleitung ernannt, der innerhalb des Sekretariats des Ozonfonds auf unabhängige Weise arbeitet. Seitdem wird jedes abgeschlossene Projekt einer Evaluation unterzogen. Die Resultate werden alljährlich dem Exekutivkomitee vorgelegt; bis anhin sind überdies knapp 60 sektorische Evaluationen durchgeführt worden. Zudem hat die 15. Tagung der Vertragsparteien 2003 eine umfassende Evaluation des Ozonfonds in Auftrag gegeben. Diese betraf sowohl die Entscheidungsprozesse des Exekutivkomitees, die Tätigkeit des Sekretariats des multilateralen Ozonfonds und die Aktivitäten bilateraler und multilateraler implementierender Organisationen als auch das Management des Fonds. Gemäss dieser Evaluation setzt der Ozonfonds seine Ressourcen wirksam ein und spielt eine zentrale Rolle bei den Bemühungen der Entwicklungsländer, auf OAS zu verzichten.

2010 ist für die Entwicklungsländer ein entscheidendes Jahr, da ab diesem Jahr die Produktion und der Verbrauch der wichtigsten OAS (FCKW, Halone, CCl₄) verboten werden. Angesichts der bisherigen Erfolge steht zu hoffen, dass nur eine sehr kleine Zahl von Entwicklungsländern ihre Verichtsverpflichtungen nicht termingerecht einhalten kann (vgl. Tabelle 1 in Anhang 2). Tatsächlich haben gewisse Länder das Montrealer Protokoll erst 2008 oder 2009 ratifiziert. Sie sind deshalb mit der Ausarbeitung und Umsetzung ihrer Länderprogramme und mit der Definition der Ausgangsdaten, welche als Basis für konkrete Investitionsprojekte dienen, im Verzug. Allgemeine politische Probleme eines Landes können die Finanzierung seiner Projekte durch den Ozonfonds und deren Durchführung zusätzlich erschweren.

Diese Feststellung könnte zum Schluss verleiten, dass der Ozonfonds seine Ziele im Hinblick auf die Unterstützung der Entwicklungsländer erreicht hat. Allerdings gibt es noch mehrere Aufgaben zu erledigen: Methylbromid wird nach wie vor häufig als

Schädlingsbekämpfungsmittel eingesetzt. Der Verzicht auf den kontrollierten Einsatz ist für 2015 geplant. Zahlreiche Verwendungszwecke von Methylbromid sind noch nicht durch das Montrealer Protokoll geregelt. Gewisse industrielle Verwendungszwecke von Tetrachlorkohlenstoff (CCl₄) und von Methylbromid sind nur unzureichend kontrolliert und verursachen Emissionen im Umfang von mehreren Zehntausend Tonnen pro Jahr. Sie dürften in Zukunft strenger reglementiert werden. Des Weiteren haben die Vertragsparteien 2007 eine bedeutende Verschärfung des Protokolls im Bereich des Verbots von HFCKW beschlossen (vgl. Tabelle 1 in Anhang 2). Dabei haben die Parteien beschlossen, dass den Entwicklungsländern eine stabile und ausreichende finanzielle Unterstützung für die Umsetzung dieser neuerlichen Verschärfung des Protokolls bereitgestellt werden und dass ein beschleunigter Verzicht auf HFCKW auch eine Verringerung der Treibhausgasemissionen bewirken sollte. Diese neuen Bestimmungen treten ab 2013 für die Entwicklungsländer in Kraft und werden über einen Zeitraum von 20 Jahren schrittweise verschärft. Da für die Durchführung von Projekten zur Eliminierung von OAS zwei bis drei Jahre benötigt werden, musste bereits ab 2009 im Rahmen des Ozonfonds mit der Vorbereitung von Programmen und Projekten zur Eliminierung von HFCKW begonnen werden. Noch immer sind mehrere Hunderttausend Tonnen OAS in Anlagen (z. B. Kühlanlagen) oder Infrastrukturen (z. B. thermische Isolationen) enthalten, welche bei einem Entweichen in die Luft eine grosse Gefahr für die Ozonschicht darstellen. In Anbetracht dieser Tatsache haben die Vertragsparteien des Protokolls damit begonnen, geeignete Massnahmen und die nötige Finanzierung zur Entsorgung dieser OAS-Bestände zu definieren. Zudem wird der Ozonfonds in der kommenden Phase nicht nur weiterhin Investitionsprojekte finanzieren, sondern auch vermehrt Gewicht auf die Verbesserung und Anpassung der Länderprogramme und auf die Stärkung der nationalen Ozonbüros legen müssen. In der Tat sind gewisse Länder mit dem Problem des illegalen Handels mit FCKW und der widerrechtlichen Verwendung solcher Substanzen konfrontiert, welche selbst in Anlagen eingesetzt werden, die bereits für den Betrieb mit Ersatzprodukten umgerüstet worden sind. Zur Bekämpfung derartiger Verstösse muss der Ozonfonds über die erforderlichen Ressourcen verfügen, um unangemeldete Kontrollen in Industriebetrieben und die Grenzkontrollen zu verstärken und auf diese Weise den illegalen Handel mit FCKW zu unterbinden.

1.8 Klimafonds

Anlässlich der Wiederaufnahme der 6. Vertragsparteienkonferenz der Klimakonvention im Juli 2001 in Bonn (COP 6^{bis}) wurde ein politischer Durchbruch erreicht, der die Ratifikation des Kyoto-Protokolls und dessen Inkrafttreten möglich machte. Die COP 7 vom November 2001 in Marrakesch konsolidierte die Ergebnisse von Bonn und verabschiedete verbindliche Entscheide. Im Rahmen der Klimakonvention und des Kyoto-Protokolls wurden dabei drei neue spezialisierte Fonds geschaffen, deren Verwaltung dem GEF zugetragen wurde. Es sind dies:

- *Adaptation Fund*: Dieser im Kyoto-Protokoll verankerte und im Dezember 2009 an der Klimakonferenz in Kopenhagen institutionalisierte Fonds wird Entwicklungs- und Transitionsländern finanzielle Unterstützung gewähren für konkrete Massnahmen gegen die schädlichen Auswirkungen des Klimawandels. Der Fonds wird durch eine Steuer von 2 Prozent auf den aus Pro-

jekten des «Clean Development Mechanism» resultierenden Handelszertifikaten gespeist.

- *Special Climate Change Fund SCCF*: Dieser Fonds stellt zusätzliche Mittel für die in der Konvention vorgesehenen Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungs- und Transitionsländern zur Verfügung.
- *Least Developed Countries Fund LDCF*: Dieser Fonds nimmt sich der speziellen Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder an. Dabei handelt es sich vor allem um die ärmsten afrikanischen Länder und um die Inselstaaten, für die der Klimawandel und seine negativen Folgen (insbesondere die Desertifikation und die Erhöhung des Meeresspiegels) eine besonders drastische Herausforderung darstellt. Eine unabhängige Evaluation hat im Herbst 2009 die grosse Bedeutung dieses Fonds bestätigt.

Für die Kapitalisierung von SCCF und LDCF schlug der Präsident der Klimaverhandlungen im April 2001 ein neuartiges Finanzierungskonzept vor, das auf dem Verursacherprinzip beruht und diesem zu einer Anwendung auf internationaler Ebene verhilft. Der Verteilschlüssel für die neuen Zahlungsverpflichtungen der Geberländer beruht demnach auf dem relativen CO₂-Ausstoss der Industrieländer im Jahr 1990, dem Basisjahr des Kyoto-Protokolls. Für die Schweiz ergibt dies einen Anteil von 0,3 Prozent. Anlässlich der COP 6^{bis} einigten sich die Geberländer auf eine gemeinsame politische Erklärung über diese neuen Zahlungsverpflichtungen. Die Schweiz schloss sich dieser Erklärung an, die neben den damals 15 EU-Staaten auch von Kanada, Neuseeland, Norwegen und Island unterzeichnet wurde. Darin wird der gesamthaft zu entrichtende Betrag auf jährlich 410 Millionen US-Dollar pro Jahr festgesetzt.

Die Schweiz hat sich – auf der Grundlage des Entscheides der Räte zum vorhergehenden Rahmenkredit für die globale Umwelt – in der Anlaufphase dieser Fonds gemäss ihrem Anteil beteiligt.

Die Teilnehmerstaaten der Klimakonferenz in Kopenhagen waren sich über den zunehmenden Bedarf an Finanzierungen für Anpassungsmassnahmen insbesondere in den ärmsten und am meisten benachteiligten Entwicklungsländern einig. Unter den Geberländern besteht ausserdem Einigkeit darüber, dass zusätzliche Gelder von bestehenden Institutionen verwaltet werden sollen. Die Klimafonds SCCF und LDCF, welche eine Pionierrolle bei der Finanzierung von Anpassungsprojekten spielten, erhalten deshalb eine besondere Bedeutung. So haben die USA erstmals einen Beitrag von 50 Millionen US-Dollar zugesichert; sie sind damit zusammen mit Deutschland die grössten Geldgeber dieser Fonds. Andere europäische Staaten wie Schweden oder Dänemark haben ebenfalls substantielle zusätzliche Beiträge in Aussicht gestellt. Die meisten europäischen Länder halten sich nicht mehr an den ursprünglich vereinbarten Beitragsschlüssel (Grundlage: Anteil Emissionen) und zahlen schon heute bedeutend mehr als die Schweiz.

Die Schweiz liegt heute mit ihrem Gesamtbeitrag an die beiden Fonds lediglich an elfter Stelle von insgesamt 16 europäischen Beitragszahlern⁵. Vergleichbare Länder wie Finnland, Schweden, die Niederlande oder Dänemark haben bisher 60 bis 300 Prozent mehr an die Klimafonds bezahlt. Um zu vermeiden, dass die Schweiz

⁵ Neben der Schweiz leisten folgende Länder Beiträge: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien.

Schlusslicht unter den europäischen Ländern wird, müssen die jährlichen Schweizer Beiträge von heute rund 1,5 Millionen Franken (6,15 Mio. für die Jahre 2007–2010) um 50 Prozent erhöht werden.

1.9 Klimafinanzierung

Die 15. Klimakonferenz der UNO-Klimarahmenkonvention hat in Kopenhagen den «Copenhagen Accord» (CA) zur Kenntnis genommen. Der CA ist an der Kopenhagener Konferenz von der grossen Mehrheit der Vertragsstaaten⁶ unterstützt worden. Seither haben sich 113 Länder und die Europäische Union offiziell mit dem CA assoziiert, darunter auch die Schweiz. Somit ist der CA ein starkes politisches Bekenntnis der Staatengemeinschaft zum gemeinsamen Handeln im Klimabereich. Der CA legt unter anderem fest, dass grosse zusätzliche Finanzmittel für die Finanzierung von Mitigations- und Adaptationsmassnahmen in Entwicklungsländern bereitgestellt werden sollen. In einer ersten Phase, sprich in den Jahren 2010 bis 2012, verpflichten sich die Industrieländer, den Entwicklungsländern «neue und zusätzliche» Finanzmittel im Umfang von 30 Milliarden US-Dollar als sogenannte Anschubfinanzierung zur Verfügung zu stellen. Bis 2020 soll die Finanzhilfe zugunsten der Entwicklungsländer auf 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr erhöht werden, wobei neben öffentlichen Geldern auch andere Quellen wie der Privatsektor vorgesehen sind.

Für die Anschubfinanzierung schreibt der CA die «Additionalität» dieser Finanzmittel vor. Diese Additionalität zu bestehenden Entwicklungshilfegeldern wird unter den Geberländern unterschiedlich ausgelegt, beispielsweise hinsichtlich des Referenzjahres sowie im Rahmen der Wiederauffüllung des GEF (GEF-5). Es besteht aber unter den Geberländern weitgehend Einigkeit, dass die faire und transparente Umsetzung dieser Verpflichtungen des CA für die weiteren Verhandlungen sehr wichtig ist.

Den Geberländern ist freigestellt, über welche Kanäle sie diese Mittel abwickeln wollen. Es ist anzunehmen, dass der im CA beschlossene Copenhagen Green Climate Fund langfristig ein wichtiger Kanal sein wird. Daneben werden bestehende multilaterale Finanzierungsinstitutionen und bilaterale Initiativen weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Für die Anschubfinanzierung sind sie zentral, da der Copenhagen Green Climate Fund noch nicht verfügbar sein wird. Der GEF (GEF-5) und seine Klimafonds gehören neben dem Adaptation Fund des Kyoto-Protokolls und den Klimaaktivitäten der Weltbank zu jenen Fonds, welche als Gefässe für die Anschubfinanzierung bereitstehen.

Auch die Schweiz hat ihre Beteiligung an der Anschubfinanzierung in Kopenhagen zugesichert. Ein Teil des Schweizer Beitrags wird über GEF und Klimafonds abgewickelt werden (vgl. Ziff. 2.5).

⁶ Mit Ausnahme einiger weniger Vertragsstaaten, welche sich kategorisch nicht dem Accord anschliessen wollten.

2

Inhalt des Finanzbeschlusses

2.1

Betrag und Verwendung des Rahmenkredits

In Anlehnung an den 2007 vom Parlament gesprochenen Rahmenkredit in dieser Sache wird ein neuerlicher Rahmenkredit von insgesamt 148,93 Millionen Franken beantragt. Der Anteil zur Abdeckung maximaler Verpflichtungen der Schweiz an GEF-5 (2010–2014) beträgt 124,93 Millionen Franken, der Anteil an den multilateralen Ozonfonds des Montrealer Protokolls von 12 Millionen Franken, und für die weiteren Verpflichtungen im Klimabereich (Klimafonds) belaufen sich auf 9 Millionen Franken. Als Durchführungskredit werden neu lediglich noch 3 Millionen Franken beantragt. Die einzelnen Komponenten und Geldbeträge des Rahmenkredits werden in diesem Kapitel detailliert erläutert. Der Rahmenkredit hat eine Mindestdauer von vier Jahren, und die ersten Auszahlungen sollen ab 2011 erfolgen.

Mit Bundesratsbeschluss vom 24. Februar 2010 setzte der Bundesrat einen Maximalwert von 132,00 Millionen Franken für den GEF sowie von 9 Millionen Franken für die spezifischen Klimafonds fest.

Der Bundesrat erachtet den Bedarf für den beantragten Rahmenkredit als erwiesen und ist von der Fähigkeit der erwähnten Institutionen überzeugt, im Umfang der beschlossenen Erhöhungen wirksame Projekte zum Schutz der globalen Umwelt durchzuführen. Diese Auffassung wird in der vorliegenden Botschaft begründet.

Der vorliegende Antrag schliesst an vier vorangehende Rahmenkredite in dieser Sache an, die das Parlament 1991, 1998, 2003 und 2007 gesprochen hat:

Im Zusammenhang mit der 700-Jahr-Feier der Schweizerischen Eidgenossenschaft wurde 1991 ein Rahmenkredit von 300 Millionen Franken für Umweltprogramme und Umweltprojekte von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern gesprochen. Davon wurden 145 Millionen Franken für Beiträge an multilaterale Fonds verwendet und 155 Millionen Franken für die Durchführung von bi- und multilateralen Massnahmen in Entwicklungsländern. Diese Gelder hat die Schweiz insbesondere für die GEF-Pilotphase und für GEF-1 sowie für die zeitlich entsprechenden Phasen des Ozonfonds eingesetzt.

Der Rahmenkredit zur Finanzierung von Programmen und Projekten in Entwicklungsländern zur Bekämpfung globaler Umweltprobleme von 1998 stellte weitere 88,5 Millionen Franken bereit (BBl 1998 3606), die zur Finanzierung von GEF-2 (1998–2002) und der zeitlich entsprechenden Phase des Ozonfonds verwendet wurden.

2003 sprach das Parlament einen Rahmenkredit für die globale Umwelt im Umfang von 125 Millionen Franken (BBl 2003 8047), der für die Finanzierung der dritten Wiederauffüllung des Globalen Umweltfonds (GEF-3, 2002–2006), die entsprechende zeitliche Phase des Ozonfonds sowie der neuen Klimafonds bestimmt war.

Gleichzeitig verabschiedete das Parlament 2003 eine Ergänzung des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG, SR 814.01), mit der in Artikel 53 Absatz 2 USG insbesondere die formell-gesetzliche Grundlage für den vorliegenden Rahmenkredit geschaffen wurde.

Zuletzt erfolgte am 21. Juni 2007 der Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für die globale Umwelt im Umfang von 109,77 Millionen Franken (GEF-4, 2006–2010, BBl 2007 4957).

2.2 Der Beitrag der Schweiz an den GEF

2.2.1 Ressourcenbedarf für GEF-5

Multilaterale Fonds wie der GEF werden grundsätzlich auf der Basis einer nach wirtschaftlichen Kriterien ausgewogenen Lastenverteilung unter den Geberländern finanziert.

GEF-1, die erste reguläre GEF-Phase von 1994 bis 1998, wurde von den Geberländern insgesamt mit einem Betrag von 2 Milliarden US-Dollar alimentiert.

Im Rahmen der internationalen Verhandlungen über die Wiederauffüllung für die zweite GEF-Phase (GEF-2, 1998–2002) verpflichteten sich die Geberstaaten, wiederum 2 Milliarden US-Dollar an neuen Geldern für den GEF zu sprechen.

In dieser Zeit beschloss die Staatengemeinschaft eine Erweiterung des Mandats des GEF. Beschlüsse der Parteien der entsprechenden Konvention und Protokolle machten den GEF fortan auch zum Finanzierungsmechanismus für die POPs-Konvention (persistente organische Schadstoffe), das Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit und den neuen Schwerpunktbereich Desertifikation und Entwaldung.

In Anbetracht der Ausdehnung des Aufgabenbereiches des GEF, der weiteren Zunahme der globalen Umweltprobleme und der damit einhergehenden Bedürfnisse der Entwicklungs- und Transitionsländer im Umweltbereich einigten sich die Geberländer darauf, für die dritte GEF-Phase (GEF-3) neue Gelder im Umfang von 2,25 Milliarden US-Dollar bereitzustellen, dies bei einem Gesamtumfang der Wiederauffüllung von 3 Milliarden US-Dollar.

GEF-4 brachte eine weitere Konsolidierung in den für GEF-3 zuletzt neuen Bereichen. Gleichzeitig blieben die Bedürfnisse in den traditionellen Bereichen des GEF gross.

Die bisherigen Beiträge der Schweiz an den GEF Trust Fund sind in Tabelle 4 in Anhang 2 aufgeführt.

Nachdem sich die Geldgeber an der Klimakonferenz in Kopenhagen erstmals auf Zahlen zum Finanzierungsbedarf im Klimabereich geeinigt haben⁷, sowie angesichts des wachsenden Gefahrenpotenzials, welches von Chemikalien in Entwicklungs- und Transitionsländern ausgeht, und kurz vor der Biodiversitätskonferenz in Nagoya im Herbst 2010 sieht sich der GEF gegenwärtig in der Situation, dass die Kosten zur Lösung von globalen Umweltproblemen rasant steigen. Gleichzeitig muss festgestellt werden, dass weltweit der Anteil jener internationalen Beiträge an Entwicklungs- und Transitionsländer, welcher für den Schutz der Umwelt verwendet wird, seit 2004 rückläufig ist. So haben die Geberländer beschlossen, trotz den anhaltenden Auswirkungen der Wirtschaftskrise für GEF-5 neue Gelder im Umfang von 3,5 Milliarden US-Dollar bereitzustellen, dies bei einem Gesamtumfang der Wiederauffüllung von 4,2 Milliarden US-Dollar.

Vom GEF-Sekretariat vorgeschlagene Budgetvorschläge für GEF-5 bildeten die Grundlage für die internationalen Verhandlungen zur Wiederauffüllung des Globalen Umweltfonds. Diese basierten auf Projektionen über die Entwicklung des Res-

⁷ 30 Milliarden US-Dollar für Massnahmen in Entwicklungs- und Transitionsländern in den Jahren 2010–2012 und danach sukzessive steigende Beträge bis zu 100 Milliarden US-Dollar jährlich im Jahre 2020.

sourcesbedarfs in den GEF-Schwerpunktbereichen. Berücksichtigt wurden in den Verhandlungen zudem die Kapazität der Empfängerländer, vom GEF erhaltene finanzielle Ressourcen produktiv zugunsten globaler Umweltgüter einzusetzen, sowie die Kapazität der implementierenden Organisationen, qualitativ hochwertige Projekte mit globalem Nutzen für die Umwelt zu planen und umzusetzen.

Die verschiedenen Evaluationsprodukte des GEF belegen, dass das Angebot an qualitativ guten und den GEF-Kriterien entsprechenden Projekten weiterhin gross bleibt. Auch die Kapazität zur Projektumsetzung der implementierenden Organisationen ist nach wie vor hoch. Die Absorptionskapazität für GEF-Ressourcen in den Empfängerländern ist weiter gestiegen.

2.2.2 Das GEF-5-Verhandlungsergebnis – Beitrag der Schweiz

Die internationalen Verhandlungen zur fünften Wiederauffüllung des GEF begannen nach Vorkonsultationen im Herbst 2008 und wurden im Mai 2010 abgeschlossen. Die Geberländer einigten sich darauf, dass für GEF-5 insgesamt Mittel im Umfang von 4,2 Milliarden US-Dollar zur Verfügung stehen werden. Davon sind 3,5 Milliarden US-Dollar neue Gelder, was einer Erhöhung um 52 Prozent gegenüber GEF-4 gleichkommt. Die Mittel des GEF sind damit unter GEF-5 auf einem historischen Höchststand. Dieses Verhandlungsergebnis wurde der dritten GEF-Vollversammlung vom 24. bis 28. Mai 2010 in Punta del Este (Uruguay) zur Verabschiedung unterbreitet, unter Vorbehalt der Genehmigung durch die nationalen Entscheidungsträger. Im Weiteren bedarf das GEF-5-Verhandlungsergebnis auch der Zustimmung der Exekutivdirektoren der Weltbank, welche den Globalen Umweltfonds weiterhin als Treuhänderin verwalten soll.

Die Geberländer einigten sich in den Verhandlungen zudem auf eine Reihe von Grundsätzen, welche die Arbeit des GEF in den nächsten vier Jahren lenken sollen. Dieses Paket von Grundsätzen zielt insbesondere auf die weitere Förderung der Effizienz, Wirkung und Nachhaltigkeit von GEF-Aktivitäten und -Projekten. Es legt insbesondere Wert auf die aktive Beteiligung der Empfängerländer bei der Identifizierung und Planung von GEF-Projekten sowie auf zusätzliche Verbesserungen bei der Effizienz der des GEF.

Die USA und Japan als grösste Beitraggeber liegen mit ihren Beiträgen an GEF-5 wieder nahezu auf dem Stand ihrer hohen Beiträge an GEF-3. Die bedeutende Erhöhung des Umfanges der Wiederauffüllung wird weiter ermöglicht dank der Bereitschaft von Kanada und Europa, nach grossen Erhöhungen unter GEF-4 ihren Beitrag an GEF-5 erneut um fast 60 Prozent aufzustocken. Ausserdem haben viele europäische Geberländer wiederum Bereitschaft gezeigt, neben ihren Basisbeiträgen Zusatzbeiträge («Supplemental Contributions») zu entrichten.

Wie bei GEF-4 passt die Schweiz ihren GEF-Anteil an den von ihr anlässlich der letzten Wiederauffüllung geleisteten Anteil an der Lastenverteilung des Internationalen Entwicklungsfonds an (International Development Association – IDA; die IDA ist eine Weltbanktochter und vergibt Kredite zu besonders günstigen Bedingungen an die ärmsten Entwicklungsländer). Dies führt zu einer Reduktion des schweizerischen Basisbeitrags bzw. -anteils («Basic Share») gegenüber GEF-4 von 2,26 % auf 2,10 % (vgl. Tabelle 5 in Anhang 2). Wie im IDA Trust Fund der Weltbank sum-

mieren sich aus historischen Gründen die Basisanteile aller Geberländer auch im GEF nicht auf 100 %, sondern im GEF nur auf 72,74 % (vgl. Tabelle 5). Diese strukturelle Lücke ist im GEF grösser als in der IDA, weil nicht alle IDA-Geberländer auch GEF-Geberländer sind. Im Einklang mit dem starken europäischen Engagement stellte die Schweiz daher einen Beitrag von 23,55 Millionen Franken zur Schliessung der verbleibenden Finanzierungslücke bis zum Wiederauffüllungsziel von 4,2 Milliarden US-Dollar in Aussicht.

Gestützt auf das Verhandlungsmandat vom 24. Februar 2010 hat sich die Schweiz damit für einen Beitrag von 124,93 Millionen Franken an GEF-5 verpflichtet (vgl. Tabelle 5). Der Bundesrat hatte für das Verhandlungsmandat festgelegt, dass die Höhe des Schweizer Beitrags auf dem IDA-Share beruht und eine weitere Vertretung im GEF-Exekutivrat sicherstellen soll; ausserdem hatte er einen Maximalbetrag von 132 Millionen Franken festgelegt, was einer Erhöhung von 50 % des schweizerischen Beitrags gegenüber GEF-4 entsprochen hätte. Der schweizerische Beitrag von 124,93 Millionen Franken bedeutet gegenüber dem schweizerischen GEF-4-Beitrag eine Erhöhung um 36,93 Millionen Franken. Er steht im Einklang mit dem verstärkten Engagement der übrigen europäischen Länder und entspricht somit der durchschnittlichen europäischen Erhöhung um 42 Prozent.

Die Wiederauffüllung wird in Sonderziehungsrechten (SDR) ausgewiesen, faktisch aber in US-Dollar verhandelt und verwaltet. Gemäss der «Trust Fund Resolution» für GEF-5 verpflichten sich die Geberländer zur Bezahlung ihrer Anteile durch Auflegung einer entsprechenden Schuldverschreibung.

Die Schweiz bezeugt mit diesem Beitrag von 124,93 Millionen Franken – und trotz geringfügiger Reduktion ihres Basisanteils auf 2,10 Prozent –, dass sie sich für die Umsetzung der grossen Umweltkonventionen einsetzt und bereit ist, ihnen mit der Ratifikation dieser Konventionen eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen. Dieser Beitrag erlaubt der Schweiz, ihre politische Rolle bei der Gestaltung der multilateralen globalen Umweltpolitik weiterhin und auf glaubwürdige Art in Solidarität mit den Empfängerländern und unseren europäischen Partnern wahrzunehmen. Die Schweiz hat weiter sowohl als Sitzstaat als auch in Bezug auf ihre Stellung in anderen Institutionen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds ein Interesse, durch eine aktive und konstruktive internationale Umweltpolitik ein glaubwürdiger Partner zu sein. Sie will ihren Einfluss in internationalen Entscheidungsverfahren und Gremien aufrechterhalten. Dies hat weitere Auswirkungen auf ihre Stellung in der OECD oder auch gegenüber der G-20 und der EU. Auch in diesem Sinne soll sich die Schweiz finanziell im Gleichschritt mit dem Engagement anderer vergleichbarer Länder oder der EU in der internationalen Umweltpolitik stärker engagieren,.

2.2.3 Modus der Auszahlungen für GEF-5

Zu unterscheiden ist zwischen der offiziellen Geltungsdauer von GEF-5 (Juli 2010 bis Juni 2014, gemäss dem Geschäftsjahr von Weltbank und GEF) und dem effektiven Abruf der verpflichteten Mittel, der für GEF-5 wegen des verzögerten Abschlusses der internationalen Verhandlungen zur Wiederauffüllung für die meisten Staaten nicht vor 2011 beginnen wird. Die Weltbank als Verwalterin des GEF Trust Funds ruft die Beiträge gemäss einem vorbestimmten Zeitplan (vgl. Tabelle 6 in Anhang 2) über eine Periode von zehn Jahren ab.

Die Geberländer hinterlegen vorerst bei der Fondsmanagerin (Weltbank) ein «Instrument of Commitment», das die Gesamtsumme ihres GEF-Beitrages nennt. Anschliessend werden durch das Ressort Multilaterale Finanzierungsinstitutionen des SECO bei der Nationalbank vier gleich grosse, nichtverhandelbare und zinslose Schuldverschreibungen (Promissory Notes) aufgelegt. Diese geben der Weltbank als GEF-Fondsverwalterin das Recht, den Schweizer GEF-Beitrag bei der Nationalbank regelmässig einzufordern, was normalerweise vierteljährlich erfolgt.

Die zu erwartenden effektiven Auszahlungen pro Jahr sind in Tabelle 10 in Anhang 2 dargestellt.

2.3 Der neue Beitrag der Schweiz an den Ozonfonds

Die bisherigen Zahlungen der Schweiz an den Ozonfonds sind in Tabelle 7 in Anhang 2 aufgeführt. Es sei darauf hingewiesen, dass der Ozonfonds im Unterschied zum GEF und zum Rahmenkredit, die beide auf vier Jahre ausgelegt sind, alle drei Jahre erneuert wird. Die Wiederauffüllungsperioden entsprechen demnach nicht der Laufzeit der Rahmenkredite.

Der Ozonfonds wird von der UNO verwaltet. Die Lastenverteilung beruht somit auf dem geltenden UNO-Verteilschlüssel, der auf die 43 Geberländer hochgerechnet wird und auf 22 % begrenzt ist. Der Anteil der Schweiz für die Periode 2009–2011 beträgt 1,4763 %. Wie auch beim GEF kann die Schweiz ihre finanziellen Verpflichtungen in Schweizer Franken eingehen, selbst wenn das Gesamtvolumen der Wiederauffüllung in US-Dollar beziffert wird. Der Wechselkurs gegenüber dem US-Dollar für die Periode 2009–2011 wurde aufgrund seiner Entwicklung während einer zuvor festgelegten Referenzperiode, im vorliegenden Fall dem ersten Halbjahr 2008, im Voraus berechnet und gilt für die gesamte Periode. Für den Schweizer Franken wurde ein besonders vorteilhafter Wechselkurs von 1,047 Franken für 1 US-Dollar ermittelt. Im Unterschied zum GEF zahlen die Geberländer ihre Beiträge in drei gleich grossen jährlichen Tranchen ein. Zum Abschluss der Verhandlungen über die Wiederauffüllung des Ozonfonds für die Periode 2009–2011 einigten sich die Staaten im Dezember 2008 auf einen Betrag von 490 Millionen US-Dollar, davon 400 Millionen US-Dollar in neuen Beiträgen. Daraus folgt, dass sich die finanzielle Verpflichtung der Schweiz für diese Wiederauffüllung pro Jahr auf 1,968 Millionen US-Dollar beziehungsweise auf 2,062 Millionen Franken beläuft.

Der vorliegende Rahmenkredit deckt die Periode 2011–2014 ab. Der Beitrag der Schweiz für das Jahr 2011 steht bereits fest (2,062 Millionen Franken). Zum jetzigen Zeitpunkt nicht bekannt ist hingegen die Höhe des Beitrags der Schweiz an den Ozonfonds für die Jahre 2012–2014, denn das Volumen der Wiederauffüllung für diesen Zeitraum wird von den Vertragsparteien des Montrealer Protokolls erst im Jahr 2011 auf der Grundlage einer Abschätzung der Bedürfnisse der Entwicklungsländer verhandelt. In Bezug auf die künftigen Verhandlungen lassen sich indessen bereits einige massgebende Parameter identifizieren:

Einhaltung früherer Verpflichtungen: Mit der Genehmigung der Anpassung des Protokolls im Hinblick auf die HFCKW im Jahr 2007 haben sich die Parteien, darunter auch die Schweiz, verpflichtet, bei den nächsten Wiederauffüllungen des Ozonfonds eine stabile und ausreichende finanzielle Unterstützung für die Entwicklungsländer bereitzustellen. Eine Verringerung des derzeitigen Budgets liesse sich

folglich nur sehr schwer rechtfertigen, und die Schweiz stünde mit einer derartigen Position isoliert da.

Wechselkursrisiko: Bei einer Beibehaltung des Budgets des Ozonfonds auf dem gegenwärtigen Niveau hätte beispielsweise ein Wechselkurs von 1,25 Schweizer Franken für 1 US-Dollar eine Erhöhung des Schweizer Beitrags um beinahe 20 Prozent zur Folge.

Ausweitung des Geltungsbereichs des Montrealer Protokolls und mögliche Erhöhung des Budgets des Ozonfonds: Die Vereinigten Staaten, Kanada, Mexiko und Mikronesien haben unlängst einen Vorschlag über eine Änderung des Montrealer Protokolls eingereicht, der auf die Kontrolle synthetischer Treibhausgase (HFKW) abzielt. Sollte dieser Vorschlag – der auch von der Europäischen Union befürwortet wird – von den Parteien beschlossen werden, würde dies unter Umständen bereits im Budgetzeitraum 2012–2014 einen signifikanten Anstieg der finanziellen Unterstützung durch den Ozonfonds bewirken.

In Anbetracht dieser Erwägungen erscheint es sinnvoll, für den Zeitraum 2012–2014 jährlich 3,3 Millionen Franken vorzusehen, wovon 2 Millionen für die Abdeckung einer allfälligen Erhöhung des Budgets des Ozonfonds bestimmt wäre, die sich durch eine Unterstellung der HFKW unter das Montrealer Protokoll ab dem Jahr 2011 ergeben könnte. Aus diesem Grund beläuft sich der in diesem Rahmenkredit vorgesehene Betrag für den Ozonfonds auf 12 Millionen Franken, wovon 2 Millionen eine allfällige Kontrolle der HFKW abdecken. Die voraussichtlichen jährlichen Zahlungen sind in Tabelle 10 in Anhang 2 zusammengefasst.

2.4 Umfang der Verpflichtung im Klimabereich (Klimafonds)

Ziffer 1.8 beschreibt die Entstehung und die Komponenten der spezifischen finanziellen Verpflichtungen der Schweiz im Klimabereich. Mit diesen Mitteln sollen Aktivitäten im Zusammenhang mit den drei Klimafonds finanziert werden. Der bisherige Schweizer Beitrag von 6,15 Millionen Franken aus dem letzten Rahmenkredit soll demgemäss in gleichem Masse wie derjenige an den GEF erhöht werden; er beträgt somit neu 9 Millionen Franken. Damit orientiert sich die Schweiz an den Zahlungen vergleichbarer europäischer Länder und nicht mehr, wie bis anhin, an jenem im Jahr 2001 vorgeschlagenen Verteilschlüssel, welcher dem heutigen Bedarf an Anpassungsmassnahmen im Klimabereich nicht mehr gerecht wird.

Die für den Rahmenkredit relevante Gesamtsumme beträgt demnach 9 Millionen Franken. Damit werden die Vorgaben des Bundesrats in dieser Sache eingehalten (Bundesratsbeschluss vom 24.2.2010). Die zu erwartenden jährlichen Zahlungen sind in Tabelle 10 in Anhang 2 aufgeführt. Diese Zahlungen können für die Jahre 2011 und 2012 an die Schweizer Beiträge an die Klimaanschubfinanzierung angerechnet werden.

2.5

Verhältnis der Beiträge an den GEF und an die Klimafonds zur Anschubfinanzierung im Klimabereich

Der «Copenhagen Accord» hält fest, dass für die Jahre 2010–12 insgesamt 30 Milliarden USD «neu und zusätzlich» zur Unterstützung von Klimamassnahmen in Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt werden sollen («Anschubfinanzierung», s. Ziff. 1.9.). Neben zahlreichen anderen Industriestaaten⁸ hat auch die Schweiz ihre Bereitschaft signalisiert, im Sinne des «Copenhagen Accord» ihren Anteil am Betrag von 30 Milliarden USD neuer und zusätzlicher Mittel für die Anschubfinanzierung zu leisten. Mit Entscheid des Bundesrates vom 24. Februar 2010 hat sich die Schweiz diesem Accord formell assoziiert.

Weder die Berechnungsgrundlage des jeweiligen Anteils noch eine konkrete Definition der Additionalität («neue und zusätzliche Mittel») sind vom Copenhagen Accord vorgeschrieben.

Dem Bundesratsbeschluss vom 27. November 2009 (Verhandlungsmandat Kopenhagen) folgend, berücksichtigt die Schweiz bei der Berechnung der Finanzierung der Klimapolitik das Verursacherprinzip sowie die Leistungsfähigkeit der Staaten. Sie orientiert sich dabei auch an den Beiträgen vergleichbarer europäischer Länder. Zudem will sie bestehende Institutionen (GEF, spezifische Klimafonds und Weltbankaktivitäten) nutzen. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Anliegen der internationalen Klimapolitik und des Verhandlungsprozesses unter der Klimakonvention bildet der Emissionsanteil (0,3 %⁹) sowie die Leistungskapazität (0,8 %¹⁰) die Berechnungsgrundlage für den Schweizerischen Anteil. Hinsichtlich der Gewichtung dieser beiden Kriterien setzt sich die Schweiz für eine stärkere Gewichtung des Verursacherprinzips (75 %) ein. Entsprechend errechnet sich für die Schweiz ein Anteil von 140 Millionen Franken an die Anschubfinanzierung 2010–2012 (Wechselkurs 1.10). Um den Vorgaben des «Copenhagen Accord» («Additionalität») zu entsprechen und die internationale Glaubwürdigkeit zu wahren, dürfen diese neuen und zusätzlichen Mittel nicht aus bestehenden Budgets der Entwicklungszusammenarbeit abgezweigt werden.

Mit dieser Botschaft können an diese Mittelерhöhungen die neuen, zusätzlichen Mittel für den Rahmenkredit Globale Umwelt in der Höhe von 15 Mio CHF, die für Massnahmen im Klimabereich aufgewendet werden, angerechnet werden¹¹. Damit verbleiben noch 125 Mio CHF. Die Leistungen der Schweiz an die Klimaanschubfinanzierung dürfen der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) angerechnet und können im Rahmen der bestehenden fachlichen und institutionellen Zuständigkeiten

⁸ Die Mitgliedstaaten der EU haben insgesamt 7,2 Mrd. Euro für die Anschubfinanzierung 2010–2012 in Aussicht gestellt.

⁹ Für die Kapitalisierung von SCCF und LDCF schlug der Präsident der Klimaverhandlungen im April 2001 ein neuartiges Finanzierungskonzept vor, das auf dem Verursacherprinzip beruht und diesem zu einer Anwendung auf internationaler Ebene verhilft. Der Verteilungsschlüssel für die neuen Zahlungsverpflichtungen der Geberländer beruht auf dem relativen CO₂-Ausstoss der Industrieländer im Jahr 1990, dem Basisjahr des Kyoto-Protokolls. Für die Schweiz ergibt dies einen Anteil von 0,3 Prozent.

¹⁰ Anteil der Schweiz am BSP der OECD Staaten (Quelle: OECD Factbook 2009 auf der Basis des GDP in Mrd. USD)

¹¹ Dieser Betrag setzt sich zusammen aus den klimarelevanten Anteilen GEF (ca. 1/3) sowie aus den Beiträgen an die spezifischen Klimafonds SCCF und LDCF, berechnet für die Jahre 2011 und 2012.

erbracht werden. Die bestehenden Kompetenzen im Klimabereich werden mit der vorliegenden Botschaft nicht verändert. Multilaterale Finanzierungsmechanismen, die der Klimakonvention unterliegen, sind, wie bei allen internationalen Umweltabkommen üblich, im Aufgabenbereich des BAFU. Für die bilateralen Klimamassnahmen bleiben wie bislang DEZA und SECO federführend zuständig, das BAFU wird einbezogen.

Die Berichterstattung wie auch die Verwendung der Mittel für die Anschubfinanzierung müssen kohärent mit den Zielen der schweizerischen nationalen wie internationalen Klimapolitik einerseits und denjenigen der schweizerischen Entwicklungspolitik andererseits erfolgen. Daher ist eine Zusammenarbeit zwischen BAFU, DEZA und SECO sicherzustellen.

2.6 Durchführungskredit

Zusätzlich zu den Rubriken GEF, Ozonfonds und Klima wird wiederum ein Durchführungskredit in der Höhe von 3 Millionen Franken beantragt, d.h. 500 000 Franken weniger als die eidgenössischen Räte bei den Rahmenkrediten von 1998, 2003 und 2007 bewilligt haben. Diese Reduktion ist darauf zurückzuführen, dass die aus den Rahmenkrediten von 1991, 1998, 2003 und 2007 finanzierten 200 Stellenprozente neu aus dem Personaletat finanziert werden. Neue Personalausgaben werden mit diesem Durchführungskredit nicht finanziert. Der Betrag ist allerdings für die gestiegenen Ansprüche sowohl bei der Qualitätskontrolle der GEF-Aktivitäten als auch bei der Betreuung der Stimmrechtsgruppe unerlässlich, was wiederum für die Aufrechterhaltung des Schweizer Sitzes im Exekutivrat entscheidend ist. Zum anderen müssen mit diesen Mitteln begleitende Aktivitäten finanziert werden.

Die Führungsrolle der Schweiz in ihrer Stimmrechtsgruppe im GEF bringt einen beträchtlichen Aufwand mit sich. Die Stimmrechtsgruppe der Schweiz im GEF wurde auf Initiative des Eidgenössischen Finanzdepartements per Bundesratsbeschluss vom 20. Oktober 1999 gegründet. Aufgrund eines Antrags von Kasachstan um Aufnahme in diese Stimmrechtsgruppe beschloss der Bundesrat am 14. Januar 2003, die Stimmrechtsgruppe entsprechend zu erweitern. Der Stimmrechtsgruppe der Schweiz im GEF gehören neben der Schweiz die folgenden Staaten an: Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Die Schweiz führt für die Betreuung der Stimmrechtsgruppe seit zwei Jahren zweimal jährlich stattfindende Stimmrechtsgruppentreffen durch. Daraus entstehen weitere Verpflichtungen. Die Schweiz muss zukünftig ihr Engagement noch verstärken, damit ihre Führungsrolle in der Stimmrechtsgruppe und damit ihr Exekutivratsitz aufrechterhalten werden kann.

Die Erhöhung der Gesamtsumme im GEF führt zu einer Zunahme des Volumens an GEF-Projekten. Zur Qualitätskontrolle und zur Wahrnehmung der umfassenden Pflichten des Vertreters der Schweiz im GEF-Exekutivrat soll daher das seit 1996 bestehende Réseau d'Appui GEF (RdA-GEF) den neuen Herausforderungen entsprechend weiterfinanziert werden. Dieses befasst sich in erster Linie mit der Beurteilung der Projektvorschläge, die den Ratsmitgliedern regelmässig zur Begutachtung zugestellt werden. Das RdA-GEF beruht auf einer engen Zusammenarbeit zwischen BAFU und DEZA, unter Einbezug externer Expertinnen und Experten. Angesichts der Zunahme des Volumens an GEF-Projekten beansprucht die Wahrnehmung dieser Schlüsselaufgabe des Ratsmitglieds beträchtliche Ressourcen.

Durch die Arbeit des RdA-GEF hat die Schweiz im GEF-Rat bei der kritischen Beurteilung von Projekten, die vom GEF finanziell unterstützt werden, eine führende Rolle inne. Diese Arbeit resultiert zudem oft in konkreten Empfehlungen für die strategische und programmatische Neuausrichtung des GEF in den verschiedenen Schwerpunktbereichen.

Dem Durchführungskredit kommt weiter eine grosse Bedeutung zu bezüglich der Begleitung und Unterstützung der Länder in der schweizerischen Stimmrechtsgruppe des GEF. Das gewachsene Selbstbewusstsein der Länder der Stimmrechtsgruppe, ihre geostrategische Bedeutung und das zunehmende Interesse der Weltmächte China, Russland, USA und EU an dieser Region mit strategischen Öl- und Gasvorkommen erfordert es, dass die Schweiz den Partnerländern laufend sichtbare Vorteile ihrer Zusammenarbeit mit der neutralen Schweiz vor Augen führt: In diesem Sinne unterstützt die Schweiz in Zentralasien und Aserbaidschan bereits heute ein Projekt zur Vermittlung von Know-how zur Behandlung von giftigen Spitalabfällen. Das Projekt in Kirgistan soll Ende 2010 an die lokalen Behörden übergeben werden. Damit kann die Verbreitung von infektiösen Krankheiten durch unsachgemässen Umgang mit Chemikalien vermieden werden. Der Erfolg dieses Projektes verdankt sich dem Engagement und Interesse der lokalen Partner. Ein weiteres Projekt in Tadschikistan befindet sich in der Planungsphase. Auf Wunsch ihrer Partnerstaaten in der Stimmrechtsgruppe unterstützt die Schweiz die Länder Zentralasiens und Aserbaidschan ausserdem beim Übergang vom in der ehemaligen Sowjetunion üblichen OVOS-System zur Projektbeurteilung zu einem den heutigen Erfordernissen angepassten System von Umweltverträglichkeitsprüfungen. Dabei wird die Ausbildung von Expertinnen und Experten aus allen beteiligten Ländern verknüpft mit konkreten Anwendungsbeispielen, wie zum Beispiel die grenzüberschreitende Nutzung der Wasservorkommen auf Weidegebieten oder der Bau einer Passstrasse zur touristischen Erschliessung einer attraktiven Seenlandschaft. Ausserdem werden derzeit Möglichkeiten geprüft, wie der Region bei der Bekämpfung der Wüstenbildung, die Umweltherausforderung Nummer eins in Zentralasien, innerhalb und ausserhalb des GEF Unterstützung gewährt werden kann. Dies liegt auf der Hand, weil die Wüstenbildung im Schatten des Engagements der internationalen Entwicklungshilfe steht und die zuständige Konvention ihr Augenmerk hauptsächlich auf die Herausforderungen auf dem Afrikanischen Kontinent richtet. Gegenwärtig wird deshalb ein weiteres von der Schweiz unterstütztes Projekt im Bereich Wüstenbildung evaluiert, welches als Pilotprojekt für ein stärkeres Engagement des GEF in der Region dienen soll. Diese Projekte werden in enger Zusammenarbeit mit den Programmen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit von DEZA und SECO durchgeführt.

Der Aufwand für die Betreuung des GEF-Dossiers hat schliesslich aufgrund der zunehmenden Komplexität im Bereich der multilateralen Umweltfinanzierung bedeutend zugenommen. Dies gilt insbesondere für den Klimabereich. Ähnliche Herausforderungen werden jedoch auch im Rahmen der Biodiversität und bei der Finanzierung der Chemikalienkonventionen erwartet. Dadurch sind insgesamt die Ansprüche an die Koordination und Abstimmung mit Verhandlungen auf vielen Ebenen stark gestiegen.

Beim Ozonfonds zielt die Schweiz auf die Förderung von Ersatzprodukten und -techniken, welche die Umwelt am wenigsten schädigen. Damit will sie verhindern, dass die Massnahmen zum Schutz der Ozonschicht Beeinträchtigungen in anderen Umweltbereichen wie beispielsweise den Klimaveränderungen oder der Verschmut-

zung der Luft, der Böden und der Gewässer nach sich ziehen. Mit Blick auf dieses Ziel und im Bestreben, ihr Mandat im Rahmen des Exekutivkomitees wirksam auszuüben, leistet die Schweiz gelegentlich Beiträge an die Organisation und Finanzierung technischer Seminare zur Information über neueste technische Entwicklungen. Darüber hinaus finanziert sie die Mitwirkung von Experten in den Arbeitsgruppen zur technischen und wissenschaftlichen Evaluation des Montrealer Protokolls. Diese Aufgabe wird nicht vom Sekretariat wahrgenommen, sondern ist Sache der Vertragsparteien.

Für eine Fortsetzung der proaktiven Politiken und strategischen Arbeiten der Schweiz im Bereich der globalen Umwelt und für eine wirkungsvolle Leitung der Stimmrechtsgruppe der Schweiz im GEF ist der beantragte Durchführungskredit unerlässlich.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der neue Rahmenkredit für die globale Umwelt

Posten	Betrag (Mio. CHF)
Globaler Umweltfonds GEF	124,93
Multilateraler Ozonfonds	12,00
Klimafonds	9,00
Durchführung	3,00
Total	148,93

Der vom Bundesrat beantragte Rahmenkredit beläuft sich auf 148,93 Millionen Franken. Dabei fallen die Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der fünften Wiederauffüllung des Globalen Umweltfonds mit 124,93 Millionen Franken am stärksten ins Gewicht.

Die aufgrund des beantragten Rahmenkredits einzugehenden Verpflichtungen lösen jährliche Zahlungen in den Jahren 2011 bis 2020 aus. Die hierfür benötigten Mittel sind im Voranschlag 2011 und im Finanzplan 2012–2014 im Kredit A2310.0126 «Multilaterale Umweltfonds» des BAFU eingestellt.

Von den für die Wiederauffüllung des Ozonfonds vorgesehenen 12 Millionen Franken sind 2 Millionen für den Fall vorgesehen, dass ab 2011 das Montrealer Protokoll auf die HFKW ausgeweitet wird. Sollte dies nicht der Fall sein, wird dieser Betrag vom BAFU weder budgetiert noch in Anspruch genommen.

Mit Ausnahme des Durchführungskredits beruhen die beantragten Geldbeträge auf internationalen Verhandlungen unter Beteiligung aller Geberstaaten und den daraus resultierenden ausserpolitischen Verpflichtungen. Der vereinbarte Gesamtbetrag zur Wiederauffüllung wird jeweils von den Geberländern im Konsens bestimmt. Obwohl ein Geberland auch durch Anwendung internationalen Rechts nicht gezwungen werden kann, seiner Zahlungsverpflichtung nachzukommen, ist der politische Schaden bei Nichteinhaltung der Verpflichtung oder massiv verspäteter

Bezahlung gross. Beim GEF ergaben sich bisher primär nur mit den USA und Italien Probleme mit Zahlungsverzügen.

Im gleichen Sinne sind die den internationalen Verhandlungen zugrunde liegenden Verteilschlüssel ebenfalls verbindlich. Beim GEF beruht die generelle Anwendung des IDA-Verteilschlüssels auf einem Konsens der Geberländer im Vorfeld zu den Verhandlungen für GEF-1 (1993). Zudem beschlossen die Geberländer bei den Verhandlungen zur GEF-5-Wiederauffüllung, die in GEF-4 beschlossene Lastenverteilung grundsätzlich beizubehalten. Beim Ozonfonds gilt unter den Geberländern die Abmachung, dass der reguläre UNO-Verteilschlüssel zur Anwendung kommt.

Die für die Zahlungen aus dem beantragten Rahmenkredit massgebenden Wechselkurse beruhen beim GEF und beim Ozonfonds auf verbindlichen Abmachungen zwischen den Geberstaaten. Die Wechselkurse beziehen sich jeweils auf den während einer Referenzperiode und vor Abschluss der Verhandlungen aufgezeichneten durchschnittlichen Wechselkurs der Landeswährungen. Die verbindlichen Wechselkurse für GEF-5 sind in Tabelle 8 in Anhang 2 aufgeführt. Bei den Beiträgen für die neuen Klimafonds fehlt eine Wechselkursvereinbarung unter den Geberländern. Die Berechnung stützt sich auf einen Wechselkurs des Schweizer Frankens zum US-Dollar von 1,10.

An die Mittelserhöhungen für die Anschubfinanzierung im Umfang von 140 Millionen Franken sind 2011 und 2012 auch neue, zusätzliche Mittel für den Rahmenkredit Globale Umwelt in der Höhe von 15 Millionen Franken, die für Massnahmen im Klimabereich aufgewendet werden, anzurechnen. Die Leistungen der Schweiz an die Klimaanschubfinanzierung sind der offiziellen Entwicklungshilfe (APD) anzurechnen und leisten somit auch einen Beitrag an das 0,5% Ziel

Die aus den Rahmenkrediten von 1991, 1998, 2003 und 2007 finanzierten 200 Stellenprozent sind für die weitere Betreuung der Dossiers in diesem Bereich unabdingbar. Das BAFU finanziert diese Stellen aus dem Personaletat und beansprucht dafür aus dem Rahmenkredit keine Mittel mehr. Neue Personalausgaben werden mit diesem Durchführungskredit nicht finanziert. Ein Teil der freiwerdenden Beträge wird jedoch benötigt für den gestiegenen Aufwand für die Qualitätskontrolle der GEF-Aktivitäten und zur Betreuung der schweizerischen Stimmrechtsgruppe mit Zentralasien und Aserbaidschan sowie für die Finanzierung zusätzlicher Aktivitäten zugunsten dieser Partnerländer. Bereits seit zwei Jahren finden zweimal jährlich Stimmrechtsgruppentreffen statt. Ausserdem ist es notwendig, die Finanzierung begleitender Aktivitäten und Pilotprojekte mit einem globalen Umweltnutzen in den Partnerländern der schweizerischen Stimmrechtsgruppe zu erhöhen, damit die Führungsrolle der Schweiz in der Stimmrechtsgruppe und ihr Exekutivratsstz aufrechterhalten werden können. Das erklärt sich aus dem erwachenden Selbstbewusstsein der Länder an der Nahtstelle zwischen Ost und West, welche aufgrund ihrer geopolitischen Lage und den erheblichen Öl- und Gasreserven auf zunehmendes Interesse der Grossmächte stossen. Der Aufwand für die Betreuung des GEF-Dossiers hat ausserdem aufgrund der zunehmenden Komplexität im Bereich der multilateralen Umweltfinanzierung bedeutend zugenommen. Dies gilt insbesondere für den Klimabereich. Ähnliche Herausforderungen werden jedoch auch im Rahmen der Biodiversität und bei der Finanzierung der Chemikalienkonventionen erwartet. Mit der Erhöhung der Gesamtsumme geht auch eine Zunahme des Volumens an GEF-Projekten einher. Zur Qualitätskontrolle und zur Wahrnehmung der umfassenden Pflichten des Vertreters der Schweiz im GEF-Exekutivrat soll daher das seit 1996 bestehende Réseau d'Appui GEF (RdA-GEF) den neuen Herausforderungen ent-

sprechend weiterfinanziert werden. Dadurch sind auch die Ansprüche an die Koordination und Abstimmung mit Verhandlungen auf vielen Ebenen stark gestiegen.

3.2 Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz b der Bundesverfassung sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen in Gesetzen und Verpflichtungskredite sowie Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Der vorliegende Rahmenkredit untersteht deshalb der Ausgabenbremse.

3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Der beantragte Rahmenkredit hat keine direkten volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Nennenswert ist die Tatsache, dass der schweizerischen Privatwirtschaft durch den GEF Aufträge erwachsen. Für den Zeitraum bis Mitte 2009 wurden, gemäss offiziellen Angaben der Weltbank, Aufträge im Gesamtwert von rund 22,5 Millionen Franken an schweizerische Firmen vergeben.

3.4 Zuständigkeiten

Für den Vollzug der Massnahmen bei der Verwendung dieses Rahmenkredites zeichnet das BAFU verantwortlich, das auch die Federführung innehat für die internationalen Verhandlungen im Rahmen der UNO-Konventionen über Klimaänderungen, biologische Vielfalt und persistente organische Schadstoffe sowie unter dem Montrealer Protokolls zur Kontrolle der ozonschichtabbauenden Substanzen. Die Federführung für die UNO-Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung liegt bei der DEZA.

Auf der Ebene der Bundesverwaltung arbeitet das BAFU bei der Betreuung der GEF- und Ozondossiers eng mit der DEZA zusammen. Das BAFU stellt das GEF-Exekutivratsmitglied und die DEZA dessen Stellvertreter. Bei der Verwaltung des Rahmenkredits kann das BAFU auf die bisherige Mitwirkung der DEZA, der PD/EDA, des SECO und der Finanzverwaltung und auf die gute Zusammenarbeit zwischen den Ämtern im gesamten Bereich der internationalen Umweltpolitik aufbauen. Im übrigen bleibt die Organisation der Bundesverwaltung und die Zuständigkeiten der einzelnen Departemente, Gruppen und Ämter gemäss Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) und seinen Ausführungserlassen von dieser Botschaft unberührt.

Beispiele von GEF-Projekten und ihrer Wirkung

- Dank der Unterstützung durch den GEF haben Staaten in Zentralasien und Osteuropa sowie Russland den Verbrauch von Chemikalien, die die Ozonschicht angreifen, um 90 Prozent reduziert.
- Vor den Küsten von Belize, Ghana und Indonesien hilft der GEF, Korallenriffe und weitere Meeresökosysteme zu schützen, von denen gleichzeitig Tourismus, Fischerei und Landwirtschaft abhängen.
- In Afrika wurden mit Hilfe des GEF die zunehmende Umweltzerstörung am Viktoriasee drastisch vermindert und die darnieder liegende Fischereindustrie wieder gestärkt.
- Mit der Unterstützung des GEF wurden regionale Projekte zur Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichtes der Donau und des Schwarzen Meeres realisiert, welche u. a. dazu führten, dass 55 Tonnen Phosphor, 1200 Tonnen Stickstoff und 40 000 Tonnen Sedimente der Donau entnommen wurden, bevor diese in das Schwarze Meer gelangten.
- Insgesamt haben 27 abgeschlossene Projekte im Klimabereich schätzungsweise 224 Millionen Tonnen CO₂-Emissionen verhindert. Zusammen mit laufenden Projekten werden schätzungsweise insgesamt 1 Milliarde Tonnen CO₂-Emissionen verhindert werden.
- GEF-Projekte haben entscheidend zur Realisierung einer effizienteren Energienutzung beigetragen: So wurden im Jahr 2007 in chinesischen Kraftwerken 53 Millionen Tonnen Kohle eingespart.
- Ein gross angelegter Effort des GEF und seiner Partner eliminiert in Afrika grosse Lager obsoleter Pestizide einschliesslich giftiger organischer Schadstoffe, welche eine grosse Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung und die Umwelt darstellen.
- GEF-Projekte in den feuchten Tropen, im Amazonasgebiet und in der benachbarten Guyanaplatte, im Kaukasus und im Himalaja sichern gemeinsam den Schutz der grössten verbleibenden Flächen tropischer Regenwälder.
- Der GEF ist der weltweit grösste Geldgeber für Schutzgebiete: Insgesamt konnten bis heute über 1600 geschützte Gebiete mit einer Gesamtfläche von 360 Millionen Hektaren durch den GEF finanziert werden.

Zeitplan für das Verbot der Produktion und der Verwendung der wichtigsten ozonschichtabbauenden Substanzen (OAS)

Substanz	Fristen
FCKW	<i>Industrieländer:</i> Verbot seit 1996 <i>Entwicklungsländer:</i> Einfrieren auf dem durchschnittlichen Niveau von 1995–1997 ab 1999, Reduktion um 50 % ab 2005 und um 85 % ab 2007, Verbot ab 2010
Halone	<i>Industrieländer:</i> Verbot seit 1994 <i>Entwicklungsländer:</i> Einfrieren auf dem durchschnittlichen Niveau von 1995–1997 ab 2002, Reduktion um 50 % ab 2005, Verbot ab 2010
Tetrachlorkohlenstoff	<i>Industrieländer:</i> Verbot seit 1996 <i>Entwicklungsländer:</i> Reduktion um 85 % gegenüber dem durchschnittlichen Niveau von 1998–2000 ab 2005, Verbot ab 2010
Trichlorethan	<i>Industrieländer:</i> Verbot seit 1996 <i>Entwicklungsländer:</i> Einfrieren auf dem durchschnittlichen Niveau von 1995–1997 ab 2003, Reduktion um 30 % ab 2005 und um 70 % ab 2010, Verbot ab 2015
Methylbromid	<i>Industrieländer:</i> Einfrieren auf dem Niveau von 1991 ab 1995, Reduktion um 25 % ab 1999, um 50 % ab 2001 und um 70 % ab 2003, Verbot seit 2005 <i>Entwicklungsländer:</i> Einfrieren auf dem durchschnittlichen Niveau von 1995–1998 ab 2002, Reduktion um 20 % ab 2005, Verbot ab 2015
Teilweise halogenierte Fluorchlorkohlenwasserstoffe (HFCKW)	<i>Industrieländer:</i> Einfrieren auf dem Niveau von 1989 (Mix HFCKW + FCKW) ab 2004, Reduktion um 75 % ab 2010, um 90 % ab 2015 und um 99,5 % ab 2020, Verbot ab 2030 <i>Entwicklungsländer:</i> Einfrieren auf dem durchschnittlichen Niveau von 2009–2010 ab 2013, Reduktion um 10 % ab 2015, um 35 % ab 2020, um 67,5 % ab 2025 und um 97,5 % ab 2030, Verbot ab 2040
HBFKW	<i>Industrie- und Entwicklungsländer:</i> Verbot seit 1996
Bromchlor-methan	<i>Industrie- und Entwicklungsländer:</i> Verbot seit 2002

Tabelle 2

Verpflichtete Gelder für GEF-Projekte, 1991 bis 29. April 2010

(in Mio. US-Dollar)

Bereich	GEF-Gelder	Kofinanzierungen
Biodiversität	2 914	8 282
Klima	2 935	18 821
Internationale Gewässer	1 087	6 358
Landdegradation	340	2 614
Sektorübergreifende Projekte	1 152	3 801
Ozon	180	188
POPs (persistente organische Schadstoffe)	396	625
Total	9 003	40 689

Tabelle 3

GEF-Projekttypen

Reguläre Projekte	ab 1 Mio. USD	Bewilligung durch den GEF-Rat als Teil der Programmtranchen
Mittelgrosse Projekte	50 000 – 1 Mio. USD	Beschleunigtes Bewilligungsverfahren
Befähigende Aktivitäten (Erfüllung der Berichter- stattungspflicht gemäss Konventionen)	200 000–300 000 USD	Beschleunigtes Bewilligungsverfahren
Fonds für Projekt- vorbereitungen	Typ A: 25 000 USD Typ B: 350 000 USD Typ C: bis 1 Mio. USD	Beschleunigtes Bewilligungsverfahren
«Small Grants Program»: kleine Beiträge für lokale Aktionen zugunsten der globalen Umwelt	bis 50 000 USD	Durch das UNDP und nationale Komitees verwaltet und als reguläres Grossprojekt vom GEF-Rat periodisch bewilligt. Bisher wurden über 11 000 Aktionen in 122 Ländern bewilligt.

GEF Trust Fund und die bisherigen Beiträge der Schweiz

GEF-Periode	Gesamtbetrag		Anteil CH
		Mio. USD	Mio. CHF
Pilotphase (1991–1993)		800	57
GEF-1 (1994–1998)		2 000	65
GEF-2 (1998–2002)		2 000	65
GEF-3 (2002–2006)		3 000	99
GEF-4 (2006–2010)		3 100	88
Total 1991–2010		10 900	374

GEF-5-Verhandlungsergebnis und Beitrag der Schweiz

								Paris, France May 12, 2010
ATTACHMENT 1: GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY TRUST FUND FIFTH REPLENISHMENT OF RESOURCES TABLE OF CONTRIBUTIONS **								
Contributing participants 1	CONTRIBUTIONS (in millions)							
	GEF-5 Shares and Basic Contributions: a/		Supplemental Contributions:	Adjustment Towards Full Funding	Total Contributions			
	(%) 2	SDR 3	SDR 4	SDR 5	SDR 6	Currency b/ 7	Currency 8	
Australia	1.46%	40.47	-	-	40.47	c/	AUD	
Austria	1.21%	34.66	d/	5.50	40.15	42.60	k/ EUR	
Belgium	1.55%	44.51	32.55	-	d/ 77.05	78.00	l/ EUR	
Brazil	0.00%	4.00	e/	-	d/ 4.00	6.13	USD	
Canada	4.28%	122.89	12.28	-	135.17	238.40	CAD	
China	0.00%	4.00	e/	5.79	-	d/ 9.79	15.00	USD
Czech Republic	0.00%	4.00	e/	0.60	-	d/ 4.60	116.91	CZK
Denmark	1.30%	37.33	11.07	-	48.40	400.00	DKK	
Finland	1.00%	28.71	27.48	-	d/ 56.20	57.30	EUR	
France	6.76%	194.16	-	-	d/ 194.16	215.50	l/ EUR	
Germany	10.89%	312.64	-	-	312.64	347.00	EUR	
Greece	0.05%	1.44	2.92	-	4.35	4.44	m/ EUR	
India	0.00%	4.00	e/	2.39	-	d/ 6.39	9.00	USD
Ireland	0.11%	3.16	2.46	-	d/ 5.62	5.73	EUR	
Italy	2.89%	82.89	-	-	82.89	92.00	EUR	
Japan	11.48%	329.55	-	-	329.55	48377.08	JPY	
Korea	0.17%	4.89	-	-	4.89	9'689.22	m/ KRW	
Luxembourg	0.05%	1.44	2.56	-	4.00	4.44	EUR	
Mexico	0.00%	4.00	e/	2.53	-	d/ 6.53	124.30	MXN
Netherlands	2.60%	74.69	-	-	74.69	82.90	EUR	
New Zealand	0.12%	3.45	0.55	-	4.00	9.92	NZD	
Nigeria	0.00%	4.00	e/	-	-	4.00	921.93	NGN
Norway	13.4%	38.47	-	-	38.47	376.00	NOK	
Pakistan	0.00%	4.00	e/	-	-	4.00	499.64	m/ PKR
Portugal	0.12%	3.45	0.55	-	4.00	4.44	EUR	
Russian Federation	0.00%	6.53	e/	0.58	-	d/ 7.10	10.00	USD
Slovenia	0.03%	0.86	3.85	-	d/ 4.71	4.80	EUR	
South Africa	0.00%	4.00	e/	0.35	-	d/ 4.35	51.56	ZAR
Spain	0.97%	27.76	-	-	27.76	30.81	EUR	
Sweden	2.29%	65.65	19.78	-	85.43	1'015.00	k/ l/ SEK	
Switzerland	2.10%	60.30	-	14.01	74.31	124.93	CHF	
Turkey	0.00%	4.00	e/	-	-	4.00	9.57	m/ TRY
United Kingdom	6.92%	198.70	-	-	198.70	194.59	f/ GBP	
United States	13.07%	375.23	-	-	375.23	575.00	USD	
1 New Funding from Contributing Participants		72.74%	2'129.80	133.80	14.01	2'277.61		
2 Additional Contributions Including Credits								
3 Projected Investment Income						73.13	g/	
4 Projected Carryover of GEF Resources						421.50		
Paid-in Unallocated Resources						b/		
Paid-in Deferred Contributions								
Unpaid Resources						i/		
5 Total Projected Resources to Cover GEF-5 Work Program						2'772.24	j/	

** All pledges are subject to Parliamentary/Congressional approval.

Zeitplan für die Auszahlungen an GEF-5

*Switzerland GEF-5 Encashment Schedule in CHF /
World Bank as the Trustee of the GEF Trust Fund*

Fiscal Year	As a % of Total Contribution Encashment Schedule	Amount of Encashment
2011	7,45	9 310 000
2012	7,66	9 570 000
2013	15,81	19 750 000
2014	22,43	28 020 000
2015	16,76	20 940 000
2016	16,76	20 940 000
2017	9,20	11 500 000
2018	2,59	3 230 000
2019	0,80	1 000 000
2020	0,54	670 000
Total	100,00	124 930 000

Der Ozonfonds und die bisherigen Beiträge der Schweiz

Periode	Insgesamt	Anteil CH
	Mio. USD	Mio. CHF
1991–1993	240	4,57
1994–1996	455	7,61
1997–1999	466	10,20
2000–2002	440	9,16
2003–2005	474	11,66
2006–2009	400	7,41
2009–2011	400	6,18
Total 1991–2011	2875	56,79

Verbindliche Wechselkurse für GEF-5

<u>Annex 1</u>		
Global Environment Facility		
Reference Exchange Rates for the GEF-5		
Reference Period: March 1, 2009 to September 30, 2009 <i>a/</i>		
<u>Currency</u>	<u>Currency Name</u>	<u>National Currency vs. SDR</u>
AUD	Australian Dollar	1.98569
CAD	Canadian Dollar	1.76370
CHF	Swiss Franc	1.68130
CNY	Chinese Yuan	10.46823
CZK	Czech Koruna	29.22796
DKK	Danish Krone	8.26500
EUR	Euro	1.10992
GBP	Pound Sterling	0.97932
INR	Indian Rupee	75.04669
JPY	Japanese Yen	146.79619
KRW	Korean Won	1979.67643
MXN	Mexican Peso	20.71625
NGN	Nigerian Naira	230.48216
NOK	Norwegian Krone	9.77495
NZD	New Zealand Dollar	2.48040
PKR	Pakistan Rupee	124.91109
SEK	Swedish Krona	11.88075
TRY	Turkish Lira	2.39167
USD	United States Dollar	1.53238
XOF	West African CFA Franc	728.05822
ZAR	South African Rand	12.89032

a/ The time period for establishing the reference exchange rates for use in the GEF-5 replenishment was adopted by Contributing Participants at the March 2009 Replenishment Meeting.

Der neue Rahmenkredit für die globale Umwelt

Posten	Betrag Mio. CHF
Globaler Umweltfonds GEF	124,93
Multilateraler Ozonfonds	12,00
Klimafonds	9,00
Durchführung	3,00
Total	148,93

**Jährliche Zahlungen aus dem neuen Rahmenkredit zulasten Kredit A2310.0126, Multilaterale Umweltfonds
Rahmenkredit für die Globale Umwelt**

Zahlungen in SFR	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
GEF 5	9 310 000	9 570 000	19 750 000	28 020 000	20 940 000	20 940 000	11 500 000	3 230 000	1 000 000	670 000	124 930 000
Ozonfonds	2 100 000	3 300 000	3 300 000	3 300 000							12 000 000
Klima-Fonds	2 250 000	2 250 000	2 250 000	2 250 000							9 000 000
Durchführungs-kosten	600 000	600 000	600 000	600 000	600 000						3 000 000
Total	14 260 000	15 720 000	25 900 000	34 170 000	21 540 000	20 940 000	11 500 000	3 230 000	1 000 000	670 000	148 930 000

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Alle GEF-Dokumente, inklusive die im Botschaftstext zitierten Evaluationsstudien und Implementierungsberichte, können per Internet bezogen werden: <http://www.gefweb.org/>
- Informationen über den Ozonfonds:
<http://www.multilateralfund.org>,
<http://www.unep.ch/Ozone/index.asp> und <http://www.unep.org/teap>

Weitere Referenzen:

- Internationales Rotes Kreuz (IKRK). 1999. *World Disasters Report 2009*. Switzerland, 2009, Internet: <http://www.ifrc.org/publicat/wdr2009/summaries.asp>.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2001. Working Group I: *The Scientific Basis*; Working Group II: *Impacts, Adaptation, Vulnerability*. Working Group III: *Mitigation*. Internet: <http://www.ipcc.ch/>
- IRIN. 2010. *In-Depth Gathering Storm – the Humanitarian Impact of Climate Change*. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Nairobi, February 2010. Internet: <http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthId=73&ReportId=78246>
- Millennium Ecosystem Assessment. 2005a. *Living Beyond Our Means. Natural Assets and Human Well-Being. Statement from the Board*. March 2005. Internet: <http://www.maweb.org/en/Products.BoardStatement.aspx>
- Millennium Ecosystem Assessment. 2005b. *Ecosystems and Human Well-Being. Biodiversity Synthesis*. Washington D.C. Internet: <http://www.maweb.org/en/Products.Synthesis.aspx>.
- Schweizerischer Bundesrat. 2005. *Milleniumentwicklungsziele – Zwischenbericht der Schweiz 2005*. Bern. DEZA. Internet: http://162.23.39.120/dezaweb/ressources/resource_de_24899.pdf
- UNEP. 2007. *Global Environment Outlook 4 (GE-4), 2007*. New York: United Nations Environment Program. Internet: http://www.unep.org/publications/search/pub_details_s.asp?ID=3933
- UNHCR (2009), 2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, Internet: <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>
- University of California (UC), (2009) Berkeley News, Internet: http://berkeley.edu/news/media/releases/2009/11/23_africa_climate_change.shtml
- United Nations. 2005a. *2005 World Summit Outcome – Resolution adopted by the General Assembly*. 24 October 2005. Internet: <http://www.un.org/summit2005/documents.html>

- United Nations. 2009. *World Population Prospects – The 2008 Revision. Highlights*. ESA/P/WP.210. Internet:
http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2008/wpp2008_highlights.pdf
- UNU-EHS. 2005. *As Ranks of «Environmental Refugees» Swell Worldwide, Calls Grow for Better Definition, Recognition, Support*. United Nations University, Institute for Environment and Human Security, Bonn. Internet:
<http://www.ehs.unu.edu/print.php/article:130?menu=44>
- World Meteorological Organization (WMO). 2009. *WMO Statement on the Status of the Global Climate in 2008. WMO-No. 1039*. Geneva, Switzerland. Internet:
http://www.wmo.int/pages/prog/wcp/wcdmp/documents/WMO1039_EN_web.pdf